

الفكر الإسلامي



الإدارة المالية للدولة

تأليف

دكتور

هنري محمد عنبه السامي



الفكر الإسلامي

و

الإدارة المالية للدولة

- القائمون على إدارة مالية الدولة
- حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة
- أجهزة مراقبة المالية العامة للدولة

تأليف

دكتور شوقي عبده الساهي

استاذ الدراسات الاسلامية
بالجامعات العربية

جميع الحقوق محفوظة للمؤلف

الطبعة الأولى

١٤١١ هـ - ١٩٩١ م

يطلب من :

مكتبة النهضة المصرية ٩ شارع عدلى
القاهرة ت : ٣٩١٠٩٩٤

دار الكتاب المصرى اللبنانى ٣٣ شارع قصر النيل
القاهرة ت : ٣٩٢٢١٦٨

إهداء

الى المهتمين بالفكر المالى الاسلامى
الى واضعى سياسة ونظم وقوانين مالية الدولة
أهدى هذا البحث
من أجل اقامة ادارة مالية رشيدة

سنتفى عبدة العاليمو

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

احمد الله رب العالمين ، القادر على كل شيء ، الواهب لكل شيء وهو السميع العليم .

واصلى واسلم على رسولنا الكريم محمد بن عبد الله ، المبعوث رحمة للعالمين ، وعلى آله وأصحابه ومن أتبع هداهم باحسان الى يوم الدين .

(ويعهد)

فقد اهتم الفكر الاسلامى منذ سفينه الاولى بقضايا المال ، حيث ارتبطت هذه القضايا بتشريعات وقواعد كلية جاء بها القرآن الكريم ، وقام رسول الله - ﷺ بتبنيانها وتطبيقها .

وقد اتخذت هذه القضايا فى الفكر المالى الاسلامى ، طابع المرونة والاجتهاد فى الراى كلما جدت الحاجات ، وتنوعت الأحداث والمطالب ، تبعاً لتطور الأزمنة ، واختلاف الامكنة .

ولما كانت الادارة المالية للدولة ، لها دور كبير من الأهمية فى تنفيذ السياسة المالية للدولة ، فضلاً عن مهمتها فى ادارة تنفيذ الموازنة العامة للدولة على وجهها الصحيح .

وجدت لزماً على أن اقدم للقارىء الكريم ، خلاصة ما وصل اليه الفكر الاسلامى فى هذا الصدد من خلال أحد أعلام الفكر الاسلامى

- فى القرن الخامس الهجرى - هو الامام أبو الحسن على بن محمد ابن حبيب الماوردى - البصرى - أكبر فقهاء الشافعية ، وشيخ فقهاء السياسة الشرعية ، وأبرز رجال السياسة فى الدولة العباسية .

ويسعدنى هنا ، أن أبين للقارئ ، أن الفكر المالى الاسلامى ، لم يترك الانسان وشأنه ، بل راعى سلوكه الشخصى وسلوكه مع الآخرين ، فى ظل نظام دقيق نحو مالية الدولة ، صان به الحقوق واقام به العدل ، وحفظ به الأمن والاستقرار ، ووفر الحياة الكريمة للأفراد والجماعات .

وفى هذه العجالة ، سوف أتناول مكونات الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى ، مع بيان الخطوط العريضة الواضحة فى الالتزام بكتاب الله تعالى ، وسنة رسوله - ﷺ - وما بنى عليهما من قواعد فقهية كلية ، رفعت الحرج والمشقة عن الأفراد والدولة .

هذا وقد اشتمل الكتاب على مدخل .

(الى مفهوم الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة) .

وعلى دراسة تمهيدية .

(حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى) .

وعلى ثلاثة أبواب رئيسية هى : -

١ - القائمون على ادارة مالية الدولة .

٢ - حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة .

٣ - اجهزة مراقبة المالية العامة للدولة .

وختاماً : أرجو أن تسهم هذه الدراسة ، فى توضيح دور الفكر المالى الاسلامى ، نحو تنظيم الاجهزة الادارية المالية للدولة ، وذلك من خلال التخطيط والتنظيم والمتابعة والتنفيذ والاشراف والمراقبة .

كى يستفيد من هذه الدراسة واضعوا النظم والقوانين والسياسات المالية للدولة مع اختلاف مذاهبهم ، وينهل منها الباحثون والدارسون فى هذا الميدان ، ويقف القارىء على مدى ما وصل اليه الفكر الاسلامى من قواعد وتعاليم ونظم وقوانين لحسن تنظيم شئون مالية الدولة ، التى كادت أحداث التاريخ ومظاهر التقدم التقنى والثقافة الأجنبية ان تخفى الكثير من جوانب الاشرار فيه .

اسأل الله العلى القدير ، أن يجعل عملى هذا خالصا لوجهه الكريم ، وأن يعم به النفع ، ويجزىنى عنه الثواب ، انه سميع قريب مجيب الدعاء ..

دكتور

شوقي حنظل الشامي

القاهرة / مدينة نصر

السلامة
 ١١ شعبان ١٤١١ هـ }
 ٢٦ فبراير (شباط) ١٩٩١ م }

« مدخل »

مفهوم الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة

يقصد بكلمة - فكر - فى المعنى اللغوى : التأمل فى المعانى وتدبرها ، وهو اسم من فكر يفكر فكرا ، من باب (ضرب يضرب) ، وفكر (بالتشديد) وتفكر ، ومثله الفكرة والفكرى ، وفسر أيضا بأعمال الخاطر واجالته فى الأمور (١) .

وفى المفهوم الاصطلاحي هو : عبارة عن اعمال الذهن تدبرا أو تأملا فى أى شأن من الدين والدنيا ، وهو نشاط بشرى ، أدواته العقل ، وثمرته الرأى والعلم والمعرفة .

فالفكر ينصب أساسا على العمليات العقلية والذهنية ، وليس على العلم والمعرفة التى تنتج عن هذه العمليات العقلية والذهنية .

ومع ذلك فإن المفهوم الشائع لكلمة - فكر - هو : الهيكل المنظم من المعلومات والمعارف ، والنظريات فى مجالاتها المختلفة .

أى أن المعنى انصرف الى - ثمرة اعمال الذهن - وليس الى ، - اعمال الذهن - فى حد ذاته .

فاذا اخذنا بالمفهوم الشائع ، ونظرنا اليه باعتباره - ثمرة اعمال الذهن وهو : العلم والمعرفة ، فانه يمكن أن يقال : أن الفكر الادارى يشمل مجموعة الآراء والمبادئ والنظريات التى سادت حقل الادارة فى الدولة الاسلامية ، دراسة وممارسة منذ ظهور الاسلام .

(١) أنظر : لسان العرب / لابن منظور ج ٥ ص ٦٥ ، المصباح المنير

للفيومي ج ٢ ص ٥٩ .

وبناء عليه : فانه يمكن القول ان ما يصدر من آراء ونظريات ومبادئ مستنده الى توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية هو فكر ادارى اسلامى .

واذا كان الفكر الادارى ، يمثل النظريات والمبادئ التى تحكم الادارة وما تشتمل عليه من عناصر ووظائف ، فان الفكر الادارى الاسلامى يمتد بالضرورة الى سائر المجالات الادارية بمفاهيمها المختلفة ، وبذلك يشمل المجال المالى ، والذى يتمثل فى التخطيط والاشراف والمتابعة والتنفيذ والمراقبة ، لادارة مالية الدولة .

مصادر الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة

ان مصادر الفكر الاسلامى فى هذا المجال كثيرة ومتنوعة ، يمكن تصنيفها كما يلى :

- مصدران رئيسيان أصليان ، وهما القرآن الكريم والسنة النبوية . حيث اجمع الفقهاء عليهما باعتبار أنهما موحيان من عنده الله عز وجل - الأول بلفظه ومعناه ، والثانى بمعناه دون لفظه .

- مصادر فرعية تابعة مستوحاة من القرآن الكريم والسنة النبوية اتفق عليها الفقهاء ، تتمثل فى الاجتهاد والراى اجماعا وقياسا .

- مصادر مختلف عليها بشأن الاستدلال بها والتعويل عليها بين الائمة المجتهدين منها : الاستحسان والمصالح المرسلة والاستصحاب ، والعرف ، ومذهب الصحابى ، وشرع من قبلنا (٢) .

هذا وقد يكون سبب الخلاف ليس هو المصدر ذاته بقدر ما يكون الخلاف حول نوع الأحكام المستمدة منه .

ومن خلال هذه المصادر يظهر النتاج الفكرى للائمة الفقهاء الذين ارتادوا الحياة الفكرية فى مجال الادارة المالية للدولة .

علما بأن فقهاء المسلمين ومفكريهم لم يكونوا مقلين أو مقتصدين في هذا المجال ، كما قد يتوهم البعض أو يظن ، فقد يكون مبعث الظن ومرده ، الى أننا لم نبذل الجهد الكافى فى محاولة اماطة اللثام عن هذا الجانب من التراث الاسلامى ، لنرى كيف أن اسلافنا تركوا لنا كنوزاً مكنونة ، واثروة الادارية قيمة سبقنا علماء الغرب الى الاشارة اليها فى دراساتهم لتطور الفكر الادارى المالى عندهم .

نماذج من النتاج الفكرى للأئمة الفقهاء فى هذا المجال

ان الباحث فى الفكر المالى الاسلامى يجد كثيراً من المراجع والمخطوطات الاسلامية الحافلة بالتراث الفكرى فى شئون ادارة مالية الدولة سواء ما يتعلق منها بالتخطيط المالى للدولة ، او بالاشراف والمتابعة ، او ما يتعلق منها بالتنفيذ و المراقبة لموازنة الدولة ايرادا ومصرفاً .

وبقدر ما يوسع المجال هنا ، يكفى أن نشير الى بعض الماثورات الفكرية لبعض الأئمة المجتهدين فى هذا الصدد .

— فمن أهم من كتبوا فى هذا الميدان : القاضى ابو يوسف يعقوب بن ابراهيم بن حبيب — الكوفى الأنصارى — المتوفى سنة ١٨٢ هـ ، الذى ألف كتابه « الخراج » استجابة لطلب الخلفية — هارون الرشيد — لرسم السياسة المالية للدولة الاسلامية ايرادا ومصرفاً ، موضحاً فيه كيفية ادارة مالية الدولة فى ضوء الكتاب الكريم والسنة النبوية (٣) .

(٣) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية — القاهرة — منيل الروضة — همام

١٣٨٢ هـ .

- ومنها ما كتبه الفقيه - يحيى بن آدم بن سليمان القرشى - المتوفى سنة ٢٠٣ هـ فى كتابه « الخراج » ، والذي رتبته على أربعة أجزاء ، جمع فيها الأحاديث والآثار الواردة فى أنواع إيرادات الدولة ، وغير ذلك مما يتعلق بتنظيم إدارة مالية للدولة (٤) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - أبو عبيد القاسم بن سلام - المتوفى سنة ٢٢٤ هـ - فى كتابه « الأموال » - الذى يعتبر من خير ما كتب فى الفقه المالى الاسلامى ، حيث حوى على جميع ما يتعلق بالنظام المالى الاسلامى ، من إيرادات ونفقات ونظم وقواعد خاصة بتنظيم إدارة مالية الدولة (٥) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - الحميد بن زنجويه - المتوفى سنة ٢٥١ هـ فى كتاب « الأموال » الذى حوت موضوعاته على مصادر الدخل للدولة ، وكيفية جمعها وإدارتها والإشراف عليها (٦) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - أحمد بن يحيى جابر - المعروف بالبلاذرى - المتوفى سنة ٣٢٩ هـ - فى كتابه « فتوح البلدان » ، الذى أعطانا نظاما اقتصاديا عن بعض الأعمال من تعمير الأرض واستصلاحها وإنشاء دور الصناعة وأعمال العمران ، فضلا عن أنواع إيرادات الدولة وكيفية إدارتها (٧) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - قدامة بن جعفر بن قدامة بن زياد - المتوفى سنة ٣٢٩ هـ ، فى كتابه « الخراج وصناعة الكتابة » والذي

(٤) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية - القاهرة - منيل الروضة - عام

١٣٥٢ هـ .

(٥) الناشر : مكتبة الكليات الأزهرية - تحقيق محمد الهراس - القاهرة

عام ١٩٦٨ م .

(٦) الناشر : مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية - تحقيق

شاكر فياض - السعودية عام ١٩٨٦ م .

(٧) الناشر : دار النشر للجامعيين - القاهرة عام ١٩٥٧ م .

تحدث فيه عن انواع الدواوين ، ودور كل ديوان فى تنظيم وادارة
شئون الدولة المالية والاقتصادية (٨) .

- ومن ابرز مفكرى الاسلام فى هذا المجال - الامام ابو الحسن
على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى - المتوفى سنة
٤٥٠ هـ . الذى تميز عن غيره من مفكرى الاسلام فى هذا الصدد ،
حيث جمع فى مؤلفاته السياسية كافة جوانب علم السياسة الشرعية ،
خاصة فى كتابه « الاحكام السلطانية والولايات الدينية » (٩) الذى
كان اول دراسة علمية منهجية عرضت لأصول الادارة الحكومية
الاسلامية ، والذى عالج فيه من الموضوعات ما تتناوله اليوم أحدث
مؤلفات الادارة العامة للدولة .

ويعد هذا الكتاب من اندر الكتب وأشهرها قيمة فى هذا المجال ،
حيث التزم بالمنهج التأصيلى العلمى ، بدلا من الأخذ بالمنهج
التاريخى الواقعى الذى يعنى بدراسة هذه النظم ، والأهمية هذا الكتاب
ترجم الى عدة لغات منها الالمانية والفرنسية والانجليزية ، ودرسه
العلماء الاوربيون .

هذا وقد تعرض - الامام الماوردى - فى كتابه هذا
الى تنظيم رئاسة الدولة وتنظيم تقليد الوزارة ، وتنظيم المحليات
والمنظمات الادارية فى الجهاز الادارى للدولة ، ودور كل منها فى
تنظيم شئون مالية الدولة . وقد جاءت كتاباته فى كل ذلك ، واضحة
ومفصلة للحكام والولاة ليعلموا ما لهم وما عليهم ، فيكون هذا احدى
بهم الى توى العدل .

يقول الامام الماوردى فى مقدمة كتابه الاحكام السلطانية : « وما
كانت الاحكام السلطانية بولاة الأمور احق ، وكان امقزاجها بجميع
الاحكام يقطعهم عن تصفحها مع تشاغلهم بالسياسة والتدبير افردت

(٨) الناشر : دار الرشيد للنشر - الجمهورية العراقية - ١٩٨١ م .

(٩) الناشر : مكتبة ومطبعة مصطفى البابى الحلبي - القاهرة : ١٣٨٦ هـ -

لها كتاباً امتثلت فيه أمر من لزمت طاعته (١٠) ، ليعلم مذاهب الفقهاء
فيما له منها فيستوفيه ، وما عليه منها فيوفيه ، توخيًا للعدل في
تنفيذه وقضائه ، وتحريًا للنصفة في أخذه وعطائه « (١١) .

كما حوت بقية مؤلفات الامام الماوردي في هذا المجال ثلاثة كتب
أخرى تناولت فكره وآراءه في نظم الحكم والادارة وذلك على جانب
من الأهمية ، وهى كتابه « قوانين الوزارة وسياسة الملك » (١٢) ،
الذى تناول فيه الوزارة ورسومها وأحكامها ، وما للوزير وما عليه نحو
سلطانه وبلاده ونفسه ، وكل ما يتصل بأمر الملك والوزارة .

وكتابه : « تسهيل النظر وتعجيل الظفر » (١٣) والذى بين فيه
أن سياسة الحكم تعتمد على أربع قواعد هى : عمارة الأرض ، وحراسة
الرعية ، وتدبير الجند ، وتقدير الأموال .

وكتابه : « نصيحة الملوك » (١٤) والذى تناول بعض موضوعاته
السياسة العامة للدولة ، خاصة الشؤون الاقتصادية وتدبير الأموال ،
وسياسة الحرب والسلام ، وغير ذلك من الأمور التى يصلح تطبيقها
فى الوقت الحاضر ، وذلك لما ارتكز هذا الكتاب على قواعد أساسية ،
لا تتغير بتغير الزمان .

وهذه الكتب الأربعة للامام الماوردي ، تمثل المراجع الأساسية
التي سوف نعتمد عليها فى هذه الدراسة .

(١٠) يقصد بمن لزمت طاعته ، هو الخليفة بخاصة ، وإن كان من المحتمل
أن ينصرف إلى أى واحد من القائمين على شؤون الدولة .

(١١) الأحكام السلطانية : ص ٣ .

(١٢) الناشر : مؤسسة شباب الجامعة - بالاسكندرية - عام ١٣٩٨ هـ -

١٩٨١ م .

(١٣) الناشر : دار النهضة العربية للطباعة والنشر - بيروت - عام ١٩٨١ .

(١٤) الناشر : مكتبة الفلاح - الكويت - عام ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م .

- من أهم ما كتب أيضا فى هذا المجال ما كتبه الفقيه أحمد بن عبد الحليم بن تيمية - المتوفى سنة ٧٢٨ هـ - فى كتابيه : « السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية » (١٥) و « الحسبة فى الاسلام - أو - وظيفة الحكومة الاسلامية » (١٦) ، حيث اشتمل الكتاب الأول على وجوه الاصلاح الادارى ، والثانى على النظام الرقابى فى الدولة الاسلامية ، والذى يعطى اتجاهات بناءة فى الانضباط السلوكى والادارى لا غنى عنها للدولة ، وتعتبر جزءا أساسيا من مسئولية الحكومة الاسلامية .

- ومنها ما كتبه الفقيه : عبد الرحمن أبى زيد ولى الدين بن خلدون المتوفى سنة ٨٠٨ هـ فى كتابه : « المقدمة » (١٧) ، حيث وضح بفكره الاجتماعى مدى التأثير البالغ على الفكر الادارى ، باعتبار أن الادارة وفق مفهومها الاجتماعى ظاهرة اجتماعية تتناول بالتنظيم نشاطات بشرية جماعية هادفة .

هذه الظاهرة الاجتماعية تشمل وفق مفهومها العام ، القواعد والاتجاهات العامة فى الفكر الادارى والتنظيمى ، مما يجعل هذا الكتاب مرجعا أساسيا له قيمته العلمية الكبيرة فى الدراسات الادارية والتنظيمية .

- ومنها ما كتبه الفقيه أحمد بن على المقلقشندى - المتوفى سنة ٨٢١ هـ . فى كتابه « صبح الاعشى فى صناعة الانشا » (١٨) والذى

(١٥) الناشر : دار الشعب / تحقيق محمد البنا ، ومحمد عاشور - القاهرة - ١٩٧٥ .

(١٦) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية - القاهرة - منيل الروضة - عام ١٣٨٧ هـ .

(١٧) الناشر : دار نهضة مصر للطبع والنشر / تحقيق دكتور على عبد الواحد وفى - القاهرة عام ١٩٧٩ .

(١٨) الناشر : المطبعة الاميرية - القاهرة - عام ١٣٣١ هـ .

تضمن شرحا للنظم الادارية التى سارت عليها الدولة الاسلامية فى كل بقعة من بقاع الأرض ظهر فيها الدين الاسلامى .

وهذا الكتاب يعتبر دائرة معارف بالنسبة لوظيفة الكتابة ومتطلباتها ، والتنظيم المكتبى واجراءاته ، وتنظيم المكاتب وتصنيفها ، والصفات المطلوبة للعاملين فى الدواوين وما يحتاجون اليه من خبرة فى الامور العلمية والعملية ، مع توصيف دقيق لكل وظيفة بشكل يحدد اركان الوظيفة وأبعادها وحدود سلطاتها ومسئولياتها ومجال اختصاصها .

* * *

وبعد : فتلك بعض النماذج من النتائج الفكرى لفقهاء الاسلام فى مجال الادارة بوجه عام ، وبصفة خاصة الادارة المالية للدولة ، والتى عكست جانبا من الحياة الفكرية الصحيحة للدولة الاسلامية ، واظهرت أن كثيرا من النظم الادارية المالية التى يعرفها عصرنا الحاضر ، ليست الا مجرد صياغات واشكال جديدة للأصول اسهم بها الفكر المالى الاسلامى ، وظهرت على مستوى التطبيق فى عصور ازدهار الدولة الاسلامية .

ومهما يذل من جهد علمى فى هذا الصدد ، فان الباحث يجد نفسه متتلما على التراث الاسلامى ولايزيد مهمته الا على الاستكشاف فقط ، وليس الابتكار ، وأن ما انتهى اليه ، انما هو اقل القليل ، ومحاولة على الطريق ، والأمر يستدعى بذل غاية الجهد من البحث العلمى المتكامل اذا كنا نغيا احياء تراثنا الاسلامى ، بنفس القدر الذى نريد به اصلاح حياتنا فى مجال الادارة المالية للدولة .

* * *

« دراسة تمهيدية »

حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى

الادارة فى الفكر الاسلامى : أسلوب للحياة ، ومنهج للتطبيق ،
ولكى يتحقق وجود النظام الادارى الاسلامى ، لابد من توافر الشروط
التالية : -

١ - أن تكون البيئة التى تعمل الادارة فى داخلها بيئة اسلامية :

٢ - أن توجد القيادة الادارية الاسلامية الرشيدة :

٣ - أن يكون الهدف النهائى لكل العمليات الادارية ، هو تنفيذ
لاوامر الله تعالى ، واجتناب لنواهيه :

وتتسم الادارة فى الفكر الاسلامى بالحيوية والاستمرارية
والاستجابة لكل المتغيرات ، فى اطار تنفيذ أوامر الله عز وجل وتحقيق
التوازن بين مصلحة الفرد ومصلحة المجتمع ، والسعى الى اقامة
العدالة بين جميع البشر *

والتنظيم الادارى فى الفكر الاسلامى : هو بناء تنظيمى ، يضم
عدة وظائف تنتظم داخل عدة مستويات مثل : وظيفة الخلافة والوزارة
والولاية ، ورؤساء الدواوين ، والكتاب ، كما يضم الخبراء
والمستشارين *

ويتم التنسيق بين هذه المستويات والوظائف بخطوط السلطة والمسئولية ، وتوجد قنوات للاتصال داخل هذا البناء التنظيمي .

وأهم ما يميز هذا البناء ، هو عدم التزامه بنمط معين أو هيكل تنظيمي محدد ، فيمكن أن يتغير بتغير الظروف بشرط ألا يتعارض مع المبادئ والقواعد والأسس الإسلامية العامة .

والادارة المالية للدولة : جزء من النظام الإداري الإسلامي ، مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمصادره ومبادئه وأصوله وقواعده وأسس .

فالإيرادات العامة للدولة ، والنفقات العامة للدولة والموازنة العامة للدولة ، يجب أن يحاط كل منها بجهاز إداري تتعاون فيه العملية الإدارية مع العملية المالية نحو تحقيق الأهداف ، وذلك بالعمل المستمر لدراسة المتغيرات التي قد تطرأ على سير العمل ، ومناقشة المشاكل التي تواجهها ، ووضع الحلول اللازمة لها .

والادارة المالية للدولة : هي الوظيفة الإدارية التي تتعلق بتنظيم حركة الأموال اللازمة ، لتحقيق أهداف معينة ، بأقصى كفاية ، وفي حدود الامكانيات المتاحة ، تحت الظروف والملابسات القائمة .

وتشمل وظيفة الادارة المالية : التخطيط والتنظيم المالي للدولة ، ثم المتابعة والإشراف والتنفيذ والمراقبة المالية للدولة .

وقد وضع الفكر المالي الإسلامي ، الإطار العام لهذه الوظائف في نصوص عامة ، وجعل للعقل الإنساني حرية التفكير والحركة والتطور في حدود هذا الإطار .

وقد تدرج الفكر المالي الإسلامي ، في هذه الحدود ، وكان التخطيط والتنظيم والتنفيذ الدقيق يقوم على رجال تحركهم العقيدة الدينية والخوف من الرقيب الأعلى ، وهو الله عز وجل ، مصداقاً لقوله

تعالى : « ان الله كان عليكم رقيبا » (١) .

وقوله تعالى : « وكان الله على كل شيء رقيبا » (٢) .

الأمر الذى جعل الاشراف على التنفيذ والمتابعة والمراقبة على أجهزة الادارة المالية للدولة ، اشرافا يمتد من رقابة الخالق تبارك وتعالى ، ومن الرقابة النابعة من داخل ضمير العامل التى توقيظ ضميره ، وتعمق شعوره بالالتزام دون حاجة الى وجود رقابة خارجية عليه .

(١) التخطيط المالى فى الفكر الاسلامى

التخطيط المالى فى الفكر الاسلامى يتفق مع أى نوع من أنواع التخطيط ، فهو يبحث عن أفضل الوسائل الممكنة لتحقيق هدف معين فى مدة معينة ، وفى حدود الامكانيات المتاحة ، وتحت الظروف والملايسات القائمة .

الا أنه يتميز عن غيره من أنواع التخطيط فى النظم الوضعية الأخرى ، حيث يتم التخطيط فى ظل القيم الروحية والمادية للحياة ، لأن الله عز وجل هو الذى حدد أسسه العامة ، وأهدافه الرئيسية ، بنصوص من القرآن الكريم ، وجاء رسول الله - ﷺ - بالتفصيل والتطبيق والتنفيذ لهذه الاسس وتلك الأهداف ، لاستغلال نعم الله عز وجل ، بطريقة منظمة نحو تحقيق أهداف معينة ، مع مراعاة حاجات الأمة .

- ثم من بعده - ﷺ - الصحابة - رضوان الله عليهم - والأئمة المجتهدين الذين استنبطوا الأحكام ووضعوا النظم فى ضوء هذه

(١) سورة النساء : ١

(٢) سورة الاحزاب : ٥٢ .

الأسس والأهداف ، مع شرحهم لكل التفاصيل والوسائل التنفيذية ، بما يتناسب وإمكانات وظروف كل عصر ، لتحقيق رسالة الاسلام الداعية الى التعاون على البر وتحقيق التكامل الاجتماعى .

وكان التخطيط فى الفكر الاسلامى يقوم على مبدأ الدراسة والتشاور مع أهل الرأى وأصحاب الحل والعقد عملاً بقوله تعالى : « فأسألوا أهل الذكر ان كنتم لا تعلمون » (٣) .

ومن أبرز حالات التخطيط فى الفكر المالى الاسلامى هو : -

- ما حدث فى عصر رسول الله ﷺ من انه خطط لمالية الدولة عن طريق تعيينه العمال لجمع إيرادات الدولة ، فعين أبا عبيدة بن الجراح على الجزية (٤) وعين سود بن غزية الانصارى على الخراج (٥) ، وبعث بعمر بن الخطاب وخالد بن سعيد بن العاص ، ومعاذ بن جبل ، وأبى بن كعب وغير هؤلاء على الصدقات (٦) .

كما عين الزبير بن العوام ، وجهم بن الصلت ، وحذيفة بن اليمان ليكتبوا أموال الصدقات (٧) .

وعند تقديره ﷺ لإيرادات الدولة ، عين لأموال الخراج عبد الله بن رواحة ، وجبار بن صخر بن أمية أخو بنى سلمة (٨) وعين لأموال الزكاة عبد الله بن ساعدة ، وأبو حثمة ، الانصارى والد سهل بن حثمة وعتاب بن أسيد (٩) .

(٣) سورة الانبياء : ٧ .

(٤) أنظر : تخريج الدلالات السمعية ، لأبى الحسن على بن محمد المعروف

بالخزاعى التلمسانى ص ٥٢٢ .

(٥) أنظرا : نفس المصدر السابق ص : ٥٣٦ .

(٦) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٤٥ .

(٧) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٥٥ ، ٥٥٦ .

(٨) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٦٢ ، ٥٦٣ .

(٩) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٦٤ .

كما عين المستوفين لحقوق بيت المسلمين ، منهم على بن
أبى طالب ، وعمرو بن حزم ، وأبو عبيدة بن الجراح (١٠) .

وكان - ﷺ - يشرف بنفسه على هؤلاء العمال ويزودهم بتعاليم
الاسلام فى هذا الصدد .

وكانت الموارد المالية المتاحة فى عصره ، تنفق على المسلمين
لسد حاجياتهم ، وتجهيز غزواتهم ، وكانت التشريعات تصدر منظمة
طرق تنفيذ ذلك كله بصدق وأمانة .

- وفى عصر الخلفاء الراشدين ، كان التخطيط يتخذ شكلا
جماعيا ، فكانت الموارد المالية للدولة يجب أن تستوفى بنودها ، وأن
يعاقب كل معتد عليها فردا أو جماعة ، حتى لو كان الاعتداء بطريق
سلبى - كما حدث بالنسبة لما نعى الزكاة فى عهد أبى بكر الصديق
- رضى الله عنه - والذى شن الحرب ضدهم من أجل تأمين هذا
المورد المالى .

- وكما حدث فى عهد - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه -
بشأن فرض الخراج - على الأراضى المفتوحة بالعراق والشام ، لما
راى اتساع مساحتها ، فقرر عدم توزيعها على الفاتحين (١١) ، وكما
حدث أيضا فى عهده بشأن توزيع الاعطيات (١٢) ومراقبته الحازمة
على القائمين على إيرادات مالية الدولة (١٣) .

(١٠) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٨٠ .

(١١) أنظر : الخراج ، لأبى يوسف ص ٢٥ - ٣٥ ، الاستخراج لأحكام
الخراج لابن رجب الحنبلى ص ٢٣ - ٢٨ ، والأموال ، لأبى عبيد ص ٨٢ وما
بعدها .

(١٢) أنظر : الأموال ، لأبى عبيد ص ٥٥٢ وما بعدها ، والخراج ، لأبى
يوسف ص ٤٦ وما بعدها ، الأحكام السلطانية ، للمأوردى ص ١٩٠ .

(١٣) أنظر : الأموال ، لأبى عبيد ص ٦٦٥ وما بعدها .

- ثم من بعدهم كان الفقهاء والعلماء المجتهدون يخططون ويفكرون لوضع الخطط المالية والشروط التي ينبغي اتباعها في الجباية والانفاق المالية الدولة .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردي : « وان كان تقدير الأموال قاعدة ، فتقديرها يعتبر من وجهين : -

أحدها : تقدير دخلها ، وذلك مقدر من أحد وجهين .

- (١) اما يشرع ورد النص فيه بتقديره ، فلا يجوز أن يخالف .
- (ب) واما باجتهاد تولاه العباد فيما أداهم الاجتهاد الى وضعه وتقديره ، ولا يسوغ أن ينقص .

واذا ردت الى القوانين المستقرة ثمرت بالعدل ، وكان اضعافها بالجور محوقا .

الثانى : تقدير خرجها ، وذلك مقدر من وجهين :

- (١) بالحاجة فيما كانت أسبابه لازمة او مباحة .
- (ب) بالمكنة حتى لا يعجز منها دخل ، ولا يتكلف معها عسف « (١٤) .

وهكذا نجد أن التخطيط فى الفكر المالى الاسلامى ، متعلق بحاجات الدولة المتغيرة والمتجددة ، ويدور فى نطاق تعاليم الاسلام وأسسه ومصادره ، حيث يعمل فى جميع الحالات والظروف على اقامة العدل ، وجلب النفع ومنع الضرر ، وتحقيق التوازن بين جميع

(١٤) أنظر : تسهيل النظر وتعجيل الظفر ، فى اخلاق الملك وسياسة

المصالح المختلفة ، والسعى نحو مطالب النمو الاقتصادى واقامة العدالة الاجتماعية لكافة البشر .

(ب) التنظيم المالى للدولة فى الفكر الاسلامى : -

لتنفيذ الخطة المالية للدولة ، لابد من انشاء وحدات تنظيمية تدار بمعرفة مشرفين يعاونهم عاملون من مستويات مختلفة يقومون باداء الأعمال المنوطة بهم فى ظل اختصاصات واضحة وتعليمات معقدة ، يخضع ذلك كله لنظام الاشراف والمراقبة المالية .

- فى عهد رسول الله - ﷺ - وعهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - كان المسجد مقرا لادارة الدولة ، يتم فيه مزاولة كافة انشطتها العامة ، بجانب العبادة والتفقه فى الدين .

وكان المسجد من الناحية التنظيمية ، يكفى لاستيعاب حركة النشاط المالى للدولة التى كانت فى عهدها الأول قليلة الموارد والمصارف المالية .

وكان رسول - ﷺ - بيده كافة الأمور المالية للدولة يفصل لها القواعد ويضع لها النظم ، ويبين جبايتها ، ويوجه توزيعها .

- وقد سار أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - على هذا الطريق من بعده - ﷺ - .

- وفى عصر الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - اتسعت دائرة النشاط المالى ، واحتاجت الدولة الى مقار لماليتها ، تزاوُل من خلاله انشطتها ، فتم انشاء ديوانين لهذا الغرض ، وهما : ديوان العطاء الذى يختص بالنفقات العامة للدولة ، وديوان الخراج ويختص بالايرادات العامة للدولة .

وقد اعتبر انشاء هذين الديوانين نموذجا تنظيميا احتذاه حكام الدولة الاسلامية فيما بعد .

ويصف الامام الماوردي تلك الحالة بقوله : « ثم لما فتح الله على المسلمين البلاد ، ومكنهم من خزائن الملوك ، وكثر فيها الجيوش جعل أمير المؤمنين عمر ، لطبقات الناس ديوانا وأجمعت الأمة عليه ، فجعل أهل بيت الرسول - ﷺ - فى أول الدواوين ، ثم المهاجرين ، ثم الأنصار ، ثم أحياء العرب بعضهم بعد بعض .

وكان يأمر بقسم ما يجتمع فى بيت المال من هذه الأموال بعد اخراج المؤن وإزاحة العطل ، على ما بينه الله لرسوله فيما فضل عنده من خمس الفىء وما فى بابيه قسمه بين المسلمين على ما أمره الله به « (١٥) .

ويعرف الامام الماوردي الديوان بقوله : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال » . (١٦) .

ثم يقسم الامام الماوردي الأبواب الرئيسة لديوان السلطنة على أربعة أقسام .

- ١ - ما يختص بالجيوش من اثبات وعطاء ...
- ٢ - ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق ...
- ٣ - ما يختص بالعمال من تقليد وعزل ...
- ٤ - ما يختص ببيت المال من دخل وخرج ... (١٧) .

وهكذا نجد الفكر الإسلامى وضع التنظيم المالى للدولة ، ووضح معالمة وأهدافه ، وإن كان هناك اختلاف فى الصورة الآن

(١٥) نصحة الملوك / ص ٢٤٧ .

(١٦) الاحكام السلطانية ص ١٩٩ .

(١٧) الاحكام السلطانية ص ٢٠٣ .

لما كان عليه فى القرون الاولى للاسلام ، فمرد ذلك الى اختلاف
الازمنة والامكنة ، وتطور الفكر البشرى وتعدد المشاكل ، ولكل زمان
ما يناسبه فى التطبيق والشكل .

(ج) الاشراف على مالية الدولة فى الفكر الاسلامى :-

ان مزاوله النشاط المالى داخل الوحدات التنظيمية يحتاج لهيكل
تنظيمية تتكون من مجموعة من العاملين تدرج درجاتهم تحت قيادات
اشرافية .

ومبدأ اشراف القيادة مقرر فى الادارة الاسلامية تمشياً مع توجيهاته
- ﷺ - « لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة (١٨) من الأرض الا أمروا
عليهم أحدهم » ولقوله - ﷺ - « اذا خرج ثلاثة فى سفر فليؤمروا
أحدهم » (١٩) . .

والتدرج فى الدرجات أمر يقره الاسلام بقوله تعالى : « ولكل
درجات مما عملوا وما ربك بغافل عما يعملون » (٢٠) .

وقوله تعالى : « يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم
درجات والله بما تعملون خبير » (٢١) .

- وكانت مسئولية الاشراف المالى فى عهد رسول الله - ﷺ -
مسئولية بسيطة ، حيث كانت الموارد المالية للدولة ومصارفها قليلة
ومحدودة .

وقد قام - ﷺ - بنفسه بهذه المسئولية يعاونه فيها من عينهم
من العمال .

(١٨) الارض الجذب التى ليس فيها ماء .

(١٩) انظر : سنن أبى داود ج ٣ ص ٣٦ حديث رقم ٢٦٠٨ .

(٢٠) سورة الانعام / ١٣٢ .

(٢١) سورة المجادلة / ١١ .

وقد عين بن أبى طالب - رضى الله عنه - ليأخذ الزكاة
من عامل الصدقات ثم يقدمها له - ﷺ - ويسمى العامل -
بالمستوفى (٢٢) .

وعين من العمال من يتولى جمع الغنائم وحفظها ، منهم
عبد الله بن كعب بن عمرو الانصارى ، ومحمية بن جزء الزبيدى (٢٣)
ويسمى العامل - بصاحب الغنائم .

وعين من العمال من يقدرون الجزية على الذميين ويحصلونها
منهم ، وكان من بينهم أبا عبيدة بن الجراح ، ومعاذ بن جبل
الانصارى (٢٤) ويسمى العامل - بعامل الجزية .

وذاظروا لقلة الموارد المالية فى عهده - ﷺ - فقد كان
ينفق منها - ﷺ - يوميا ، ولم تكن الحاجة ماسة الى ايجاد - بيت
مال - كى يحفظ فيه .

- وكان عهد الخليفة الأول أبو بكر الصديق - رضى الله عنه -
هو استمرار لعهد رسول الله - ﷺ - بالنسبة للموارد المالية ،
فقد كان ينفق ما يرد منها على مستحقيها .

وكان نظامه فى ادارة الحكم ، يقوم على توزيع السلطة
والمسئولية على معاونيه من الصحابة - رضوان الله عليهم - فعهد
الى عمر بن الخطاب - بأمور العطاء (المعاش) ، وعهد الى على
ابن أبى طالب بأمور أسرى الحرب ، وسند الى أبى عبيدة بن الجراح
بأمور المال العام .

(٢٢) انظر : تخريج الدلالات السمعية / لابى الحسن على بن محمد
- المعروف - بالخزاعى ص ٥٨٠ .
(٢٣) انظر : لمرجع السابق ص ٥١١ .
(٢٤) المرجع السابق ص ٥٢٣ .

- وفى عهد الخليفة الثانى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - احتفظ لنفسه بالاشراف الكامل على مالية الدولة ، متحملا بذلك مسئولية بيت المال - واستحدث لهذا الغرض وظائف مالية منها : -

- وظيفة العاشر : وهو الذى يقوم بأخذ عشور التجارة بعد ما فرضت العشور فى عهده (٢٥) .

- وظيفة عامل الخراج : وهى وظيفة محلية توجد فى البلدان التى سن عليها الخراج ، ويقوم العامل بجمع خراجها (٢٦) .

- وظيفة المصدق : وهى تدخل فى وظائف العاملين على الزكاة الذين يفدون على الناس ويراجعون ما يملكونه من أموال ظاهرة ويتحققون من صحة بياناتها عند جمع الزكاة .

- وظيفة الأقباض : وهى وظيفة تخص صاحب الجيوش الاسلامية الذى كان يقبض الغنائم ويقوم بتسجيلها .

ولم يقتصر - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - على المسائل العليا الخاصة ببيت المال العام ، بل امتد اختصاصه الى مسئولى الاقاليم الاسلامية ، فكان يوضح لهم الطرق فى حل المشكلات ، والفصل فيما يعرض عليهم من منازعات .

وقد كان كل مسئول مالى فى هذه الاقاليم ، مستقلا عن الخليفة فى تصرفاته ، ومسئولا امامه شخصيا عن كل أفعاله ، بحيث يصبح النشاط المالى للدولة يسير فى خط تنظيمى واحد من الرئاسة المركزية الى الولايات الاقليمية .

(٢٥) انظر : الخراج/لابى يوسف ص ١٣٥ ، الاموال لابی عبيد ص ٦٠٧ .

(٢٦) انظر : الخراج / لابی يوسف ص ٤٢ وما بعدها ، الاحكام السلطانية

للماوردى ص ١٤٨ الاستخراج لاحكام الخراج / لابن رجب ص ٦٢ ، الاموال / لابی عبيد ص ٩٧ وما بعدها .

الامر الذى أدى الى ارتباط جميع وظائف الدولة المالية ببعضها فى خط رئاسى واحد ، وخضوعهم جميعا لجهة واحدة هو الخليفة ، تتحدد مسؤولياتهم المالية أمامه ، وهو المشرف عليهم والرقيب على تصرفاتهم . مما مكن هذا التنظيم ، الاشراف الكامل للخليفة على جميع أوجه النشاط المالى للدولة .

وكان لتطبيق اللامركزية للشئون المالية فى عهده رضى الله عنه - اسهاما كبيرا فى تدفق وتعبئة الموارد العامة للدولة ، حيث كان ما يجمع من أموال فى اقليم من الاقاليم الاسلامية ، يصرف عليه أولا فى سد احتياجاته ، واذا ما تبقى بعد ذلك ، يودع فى بيت المال العام ، مما ساعد على ازدياد الحركة العمرانية فى الأمصار ، لأن أهالى هذه الأمصار لمسوا بأنفسهم أن ما يدفعونه من أموال للدولة ، يعود عليهم مباشرة ، وعلى اقليمهم فى هيئة خدمات ومشروعات عامة ،

وكان من وجوب العناية والاشراف على مالية الدولة فى الفكر الاسلامى ، التدقيق فى اختيار القائمين بالوظائف التنفيذية لمالية الدولة ، سواء القيادات الوسطى أو من بدونهم .

وفى هذا الصدد ، ينصح الامام أبو يوسف الخليفة هارون الرشيد فى اختيار المخلصين والأمناء على أموال الدولة من خلال فحص جيد لخلقهم وحسن عبادتهم ، فمن لا يخاف الله لا يخاف الناس .

يقول أبو يوسف : « ومريا أمير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة ، عفيف ناصح ، مأمون عليك وعلى رعيته ، فوله جمع الصدقات فى البلدان .

ومره فليوجه أقواما يرتضيهم ويسأل عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم يجمعون اليه صدقات البلدان (٢٧) .

ولما كان القائمون على الاموال العامة للدولة ، يقع بعضهم تحت اغراء المال ، فيختلسون جزءا منه ، أو يخفضون الضرائب عن الممولين نظير هدايا أو أموال تهدى لهم ، ولا يعصمهم من ذلك فى معظم الاحوال الا اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق والكفاية .

وهذا هو ما اكده الامام الماوردى بقوله : « وأما كاتب الديوان وهو صاحب زمامه ، فالمعتبر فى صحة ولايته شرطان :

العدالة والكفاية .

فأما العدالة : فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ، فافتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

وأما الكفاية : فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام به مستقلا بكفاية المباشرين (٢٨) » .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، وضع التنظيم المحكم لوظائف الدولة المالية ، وربط بعضها ببعض فى خط رأسى ، يخضع الجميع لجهة واحدة تتحدد امامها مسئولياتهم ، ويسهل الاشراف والمراقبة الكاملة عليهم .

كما أهتم باختيار القائمين على مالية الدولة ، وكانت الوظائف للأصلح والأفضل قوة وأمانة وعلم ، فلا وساطة ولا شفاعة ولا قرابة ولا نسب ولا جاه ولا سلطان ، وإنما علم وأمانة وكفاية .

(د) مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى

لا يكفى أن ترسم الدولة سياسة رشيدة للمال العام ، وتعد له الخطة المحكمة ، وتنظم حركته ، وتعبأ موارده ، وترشد انفاقه ،

بل لابد من ان تضع النظم لرقابته وحمايته وصيانتته من الضياع
أو التلف .

وتتسع النظم الرقابية وتعدد ، فمنها المراقبة الداخلية التي
تقوم على تنظيم العمل طبقا لأسس يصعب معها حدوث تلاعب فى
مالية الدولة .

ومن هنا نظم المراقبة الخارجية التى تتم بمعرفة هيئة أو شخص
خارجى على الاشخاص المنوط بهم ادارة مالية الدولة .

وقد تكون المراقبة قبل العمليات المالية للتأكد من سلامة
اجراءاتها .

وقد تكون بعد اتمام العمليات المالية للكشف عما يكون قد
اعتدى التنفيذ من نقص أو اهمال أو اسراف أو ضياع لمالية الدولة .

كما وقد تعددت نظم المراقبة فى الوقت الحاضر من حيث طبيعتها .
فمنها رقابة مالية ، ومنها رقابة ادارية ومنها رقابة على درجة
الاداء وكفايته .

فهذه النظم الرقابية جميعها ، هدفها السير بالمال العام
لتحقيق أهدافه .

ولا شك فان الفكر المالى الاسلامى قد حوى جميع نظم
واشكال المراقبة المالية للدولة فى الوقت الحاضر ، حيث تضمنت
مبادئ العامة ، وقواعده الكلية ، ونظمه المحكمة ، كافة أنواع
المراقبة المالية وزاد عليها ، وان كانت الاسماء مختلفة ، فهو
اختلاف تابع لاختلاف الامكنة والازمنة .

هذه المبادئ وتلك القواعد والنظم ، التى حواها الفكر المالى
الاسلامى كفيلة اذا تطبقت تطبيقا سليما بمعرفة المسلم الحقيقى

فى أى بيئة أو عصر من العصور • أن تحقق أهدافها من صيانة المال العام ، والمحافظة عليه لتحقيق أهدافه •

فالمسلم الحقيقى ، نفسه هى الرقابة عليه ، عملا بقوله تعالى:
«يوم تشهد عليهم السنتهم وأيديهم وأرجلهم بما كانوا يعملون» (٢٩)

كما تنبعث من نفسه رقابة ذاتية تنبع من رقبته لله سبحانه وتعالى ، فتعصمه هذه المراقبة من أكل أموال الناس بالباطل ، فلا يرتشى ولا يخون ولا يحرض على الخيانة أو يسهل طريقها ، ولا تمتد يده الى المال بالتبذير أو التبيد أو السرقة أو الإهمال •

فاذا ما كان له اختصاص بمالية الدولة ، أدت هذه الرقابة الذاتية الى العمل على صيانة المال العام وحمايته من التلاعب والسرقة والاختلاس والضياع •

وفيما حواه الفكر المالى الاسلامى ، من النظم الرقابية فى الوقت الحاضر ، وهو ما يسمى المراقبة المالية العامة ، سواء كانت مراقبة سابقة : تمنع الانحراف قبل وقوعه ، وهو ما كان يقوم به الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - من احصاء اموال الولاة قبل ولايتهم ، لجعلها أساسا لمحاسبتهم فيما بعد ، اذا علم أنه قد خالطها زيادة غير شرعية تكون قد نتجت بسبب وظيفته ، وفى اثناء تقلده لها (٣٠) •

أو كانت مراقبة لاحقة : للتأكد من أن ما حصل من الأموال العامة ، قد حصل بالحق ، وأنه قد وزع كذلك بالحق ، وأن الانفاق كان انفاقا رشيدا يحقق أقصى منفعة للدولة ، وهو ما كان

(٢٩) سورد النور : ٢٤ •

(٣٠) انظر : التراتيب الادارية / الكتانى ج ١ ص ٢٦٩ وما بعدها •

فتوح البلدان للبلاذرى ص ٢٥٠ وما بعدها ، الاموال / لaby عبيد س ٣٨٢ •

يقوم به الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - عندما كان يسأل فى موسم الحج كل أهل بلد عن سيرة واليهم ، كى يطمئن بنفسه على حسن ادارته للأمور المسلمين ، ومنها الأموال العامة ، وضمانا لوصول هذه الأموال الى بيت المال ، وعدم استئثار بعض الولاة بجزء منها (٣١) .

كما كان - رضى الله عنه - يأمر ولاة الأموال عند عودتهم الى المدينة المنورة - عاصمة الدولة الاسلامية - أن يدخلوها نهارا ولا يدخلوها ليلا ، حتى لا يحتجزوا من الاموال شيئا (٣٢) ويراهم ويراقبهم المسلمون عند دخولها - كى تحقق المراقبة الشعبية .

ولقد حاسب - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - الولاة على الزيادة فى أموالهم ، فحاسب بعض الصحابة - رضى الله عنهم - حاسب أبى هريرة ، وعمر بن العاص ، وخاله بن الوليد وغيرهم (٣٣) .

وبالنسبة لمراقبة الاداء : من أجل طهارة الأموال والحصول عليها بالحق ، فلا يحصل بيت المال على أموال من الرعية بالباطل ، ولا يأكل الممول الأموال العامة بالباطل ، فليس المهم أن تزيد الأموال العامة فقط ، ولكن المهم أن تكون جبايتها بالعدل وبغير ظلم يقع على الممولين تمشيا مع قوله تعالى : « ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل » (٣٤) .

(٣١) انظر : الأموال / لابی عبيد ص ٣٨١ وما بعدها ، فتوح البلدان / للبلاذرى ص ٢٥٠ وما بعدها .

(٣٢) انظر الادارة فى الاسلام / محمد كرد على ص ٣٤ وما بعدها .

(٣٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٣

وبعدها ، وفتوح البلدان للبلاذرى رقم ٩٥٣ ، جامع البيان عن تأويل أى القرآن تفسير الطبرى - ج ٥ ص ٢٠ وما بعدها .

(٣٤) سورة البقرة / ١٨٨ .

- ٣٣ -

وحول مراقبة الأداء يقول رسول الله - ﷺ - : « ١٠٠٠ فان اجابوك الى ذلك ، فأعلمهم أن عليهم صدقة أموالهم فان أقروا بذلك ، فخذ منهم ، اتق كرائم أموالهم ، وإياك ودعوة المظلوم ، فانه ليس بينها وبين الله حجاب » (٣٥) .

كما تضمن الفكر المالى الاسلامى ، انواعا أخرى من الرقابة خاصة الرقابة السياسية، كما حدث فى عهد الخليفة الأول - أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - مع مانعى الزكاة ، وكما حدث مع الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - عند استطلاعه رأى الصحابة - رضى الله عنهم - فى فرض الخراج والعشور ، وبعض المسائل المالية الأخرى .

ولم يكتف الفكر المالى الاسلامى بهذه الأنواع من المراقبة ، بل وضع عقوبات وجزاءات كفيفة بردع من يرتكب مخالفات مالية للدولة .

ففى عقوبة مانعى الزكاة ، التى يتولاها الحاكم أو ولى الأمر - جاء قوله - ﷺ - : « من أعطاها مؤتجراً فله أجره ، ومن منعها فانا أخذوها وشطر ماله » (٣٦) .

وكان موقف الخليفة الأول موقفا تاريخيا فذاً ، فلم يقبل التفرقة إبدأ بين الصلاة وبين الزكاة ولم يقبل التهاون فى أداء الزكاة ، وقال : « والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة ، فان الزكاة حق المال ، والله لو منعونى عناقاً كانوا يؤدونها لرسول الله لقاتلتهم على منعها » (٣٧) .

(٣٥) انظر : نيل الأوطار / للشوكاني ، ج ٤ ص ١١٥ وما بعدها .

(٣٦) . انظر : الكلام على الحديث فى نيل الأوطار ، ج ٤ ص ١٣٢

وما بعدها .

(٣٧) انظر المرجع السابق ، ج ٤ ص ١١٩ وما بعدها .

وفى عقوبة الممتنعين عن أداء الجزية يقول أبو يوسف : « لا يضرب أحد من أهل الذمة فى استيوائهم الجزية ، ولا يقاموا فى الشمس ولا غيرها ، ولا يحمل عليهم فى أبدانهم شيء من المكاره ، ولكن يرفق بهم ويحبسون حتى يؤدوا ما عليهم ولا يخرجون من الحبس حتى تستوفى منهم الجزية » (٣٨) .

وفى عقوبة الممتنعين عن أداء الخراج ، اذا لم يؤد من على الأرض من أهل الذمة ما عليهم من خراج . اجبروا على ذلك لأنه حق بيت المال ، فاذا أصروا على عدم الأداء أجلوا عنها .

وفى عقوبة سرقة واختلاس الأموال العامة ، عقوبة تعزيرية ما يوازى قيمة العشور .

وفى عقوبة سرقة واختلاس الأموال العامة ، عقوبة تعزيرية حسب ما يراه ولى الأمر فى الجريمة وظروفها ، وكان منها الضرب والحبس ومقاسمة ماليته أو مصادرتها لبيت مال المسلمين .

فضلا عن ذلك ، فهناك عقوبة اخروية تنتظر الذين يخونون ويحصلون على المال العام للدولة بدون وجه حق ، عملاً بقوله تعالى : « انما المسبيل على الذين يظلمون الناس ويبغون فى الأرض بغير الحق أولئك لهم عذاب اليم » (٣٩) .

وقوله تعالى : « يا أيها الذين آمنوا لا تاكلوا أموالكم بينكم بالباطل الا ان تكون تجارة عن تراض منكم ولا تقتلوا أنفسكم ان الله كان بكم رحيماً » ومن يفعل ذلك عدواناً وظلماً فسوف نصليه نارا وكان ذلك على الله يسيراً » (٤٠) ، كما سيحيط برقابهم

(٣٨) انظر : الخراج ، ص ٨٠ .

(٣٩) سورة الشورى : ٤٢ .

(٤٠) سورة النساء : ٢٩ ، ٣٠ .

يوم القيامة ما سرقوه أو اقتنوه بغير حق من أموال الدولة .
مصدقاً لقوله ﷺ : « والذي نفس محمد بيده ، لا يأتى أحد منهم
بشيء الا جاء به على رقبته يوم القيامة ، ان كان بغيراً له
رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاه تيعر ، ثم رفع يديه حتى
رأينا عفرة ابطينه ، ثم قال : اللهم هل بلغت ، اللهم هل
بلغت ؟ » (٤١) .

وبعد : فالفكر الاسلامى ، يركز على ركائز روحية تستمد
قوتها من العقيدة التى تتبع الضمير الانسانى وتوقظه ،
فتنعكس آثاره على سلوك الفرد والمجتمع .

اذ ان مفهوم الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ،
مرتبط بأخلاقيات وقيم المجتمع الاسلامى ، وملتزم بالمتغيرات
الاقتصادية للدولة ، وقائم على اشباع حاجيات الفرد ، ومتمسك
بالنظام وتحديد المسئوليات ، ومحترم للسلطة الشرعية والهيكل
التنظيمى للدولة .

هذا ولما كانت الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى
كما عرفها الامام الماوردى هى : « تقدير العطايا وما يستحق فى
بيت المال ، من غير اسراف ولا تقتير ، ودفعه فى وقت لا تقديم
فيه ولا تأخير » (٤٢) .

فوظيفة الادارة المالية للدولة تشمل ادارة الاموال من
ناحيتين :

- ١ - الحصول على المال من مصادره المشروعة (الموارد) .
- ٢ - انفاق المال بما يحقق اهداف الدولة (المصارف) .

(٤١) انظر : الاموال لابى عبيد ، ص ٣٧٧ . والخراج لابى يوسف ،

ص ٨٢ .

(٤٢) الاحكام السلطانية ، ص ١٦ .

- ٣٦ -

ويرتبط بهاتين الناحيتين ، القائمون على المالية العامة للدولة
ودور الخزنة العامة للدولة - حقوقها والتزاماتها - وأخيراً مراقبة
مالية الدولة - جباية وانفاقاً - .

وعلى ضوء هذا المفهوم للإدارة المالية للدولة سنتناول بالقدر
الذى يسمح به الفكر المالى الإسلامى عند بعض مفكرى الاسلام فى هذا
الصدد ، هذه الأمور الثلاثة ، مبتعدين عن الاطناب فى الشرح أو
التفصيل .

* * *

الباب الأول

القائمون على ادارة مالية الدولة

فى الفكر الاسلامى

(تمهيد) :

يلزم للمالية الدولة فى أى دولة من الدول ، أجهزة مالية تتبع وزارة المالية ، أو الخزانة العامة للدولة ، كما يلزم الأجهزة عمال يقومون بإدارتها ، سواء فى جمع الإيرادات ، أو إنفاق المصروفات .

وقد كان الأمر فى عصر رسول الله - ﷺ - يقوم على اختيار بعض الصحابة - رضوان الله عليهم - للقيام بأعمال جباية الإيرادات ، ثم يقدمونها للرسول - ﷺ - .

وكان الرسول - عليه الصلاة والسلام - يقوم باستخدامها فى أوجهها المشروعة يوم ورودها ، أو فى الأيام التالية ، بحيث لا يبقى لديه من الأموال ما يوجب إنشاء وحدات إدارية لمالية الدولة ، خاصة وأن الهدف الرئيسى للدولة الإسلامية حينذاك ، هو نشر الدعوة الإسلامية .

وكانت توجيهاته - ﷺ - إلى عمال الجباية تقوم على الالتزام بالأمانة والعدل فى أموال الدولة ، وعلى معاملة أصحاب الأموال بالرفق واللين .

وقد سار على هذا النهج - أبو بكر الصديق - رضي الله عنه - إلا أن الأمر اختلف فى أيام - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - بسبب اتساع الدولة فى عهده - فأنشأ بعض الدواوين التى تنظم مالية

الدولة من إيرادات ونفقات ، الأمر الذى أصبح لازماً فيه تعيين عمال لإدارة هذه الدواوين ، ممن تتوفر فيهم شروط خاصة أهمها الأمانة والكفاءة في العمل ، مصداقاً لقوله تعالى : « ان خير من استأجرت القوى الأمين » (١) .

ويتطور الزمن واتساع رقعة الدولة الإسلامية ، ازداد عدد الدواوين ، وازدادت أهميتها وعدد القائمين عليها .

وكان القائمون على إدارة مالية الدولة ، مستقلين في عملهم ، ليس لأحد عليهم سلطان الا ما جاء به القرآن الكريم والسنة النبوية واجماع الصحابة - رضوان الله عليهم - فلا يعزلون بموت الامام ، ولا يجوز عزل أحدهم الا بسبب يوجبه ، وفى هذا ضمان كبير لحسن تنظيم وإدارة مالية الدولة .

وفى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب فى فصلين :

- الفصل الأول : سياسة اختيار القائمين على إدارة مالية الدولة
- الفصل الثانى : اختصاصات القائمين على إدارة مالية الدولة

* * *

الفصل الأول

سياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة

(تمهيد) :

تقوم سياسة اختيار العاملين لوظائف الدولة ، في الفكر الاسلامى على مبدئين أساسيين هما : القوة والأمانة ، فمن أعلى مركز في الدولة الى أدنى موظف فيها ، لابد أن يكون اختياره على أساس هذين المبدئين ، فلا يجوز أن يولى الوظائف العامة في الدولة الضعيف الخؤون .

ومرد القوة ، الى القدرة على ما يتولاه العامل من أعمال ، وهى تقدر في كل وظيفة بحسبها .

أما الأمانة ، فمردها الى عدم التفريط في شئون ما ولى عليه ومراقبة الله وخشيته والخضوع لشريعته .

وتأكيداً لمدى أهمية توافر القوة ، عند اختيار العمال لوظائف الدولة ، ما روى عن رسول الله - ﷺ - أنه قال لأبى ذر الغفارى عندما سألته الامارة : « يا أبا ذر انك ضعيف وأنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزي وندامة ، الا من أخذها بحقها وأدى الذى عليه فيها » (١) ، مما يدل على أن معيار الاختيار للأشخاص يتلاءم مع طبيعة العمل الذى سوف يوكل اليهم وتنفيذاً لقاعدة الأصلح قبل الصالح فى التعيين للتوظيفة العامة ، وليس اسنادها لمجرد طلبها ، أو محاباة للصحابى الجليل أبى ذر الغفارى رغم منزلته عند رسول الله - ﷺ - .

(١) انظر : صحيح مسلم بشرح النووي ، المجلد الرابع ، ص ٤٨٩ .

وقد اعتبر اختيار العمال منذ نشأة الدولة الإسلامية ، من باب أداء الأمانات (٢) ، بحيث يجب على ولى الأمر أن يولى على كل عمل أصح من يجده ، فان عدل عن الأصح الى غيره مع عدم وجود ما يبرر ذلك يكون قد خان الله ورسوله والمؤمنين ، وقد قال تعالى : « يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون » (٣) .

وقد روى عن رسول الله - ﷺ أنه قال : « من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى عليهم رجلاً وهو يجد فيهم من هو أصح منه فقد خان الله ورسوله وجماعة المؤمنين » (٤) .

وقال - ﷺ - : « ما من والى يلى رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم ، الا حرم الله عليه الجنة » (٥) .

وكان - ﷺ - لا يولى العمل لمن طلبه ، بل كان ذلك في الواقع سبباً لمنع التولية ، فروى أن رجلين دخلا عليه وسألاه الولاية فقال : « انا والله لا نولى على هذا العمل أحداً سألته ولا أحداً حرص عليه » (٦) .

وقد سار على هذا المنهج النبوى الشريف - الخلفاء الراشدون فى اختيار الولاة والعمال ، فكانوا لا يولون الا الأكفاء والأمناء والأصلح من غيرهم على القيام بالأعمال ، وكانوا يتحرون فى الاختيار والمفاضلة غاية جهدهم ، ولا يستعملون من يطلب الولاية .

فكانت الوظائف للأصلح والأفضل قوة وأمانة ، فلا وساطة

(٢) انظر : السياسة الشرعية لابن تيمية ، ص ١٥ وما بعدها .

(٣) سورة الانفال : ٢٧ .

(٤) انظر : المستدرك للحاكم النيسابورى ، ج ٤ ص ٩٣ .

(٥) انظر : صحيح البخارى ج ٩ ص ٨٠ ، وصحيح مسلم بشرح النووى -

المجلد الرابع - ص ٤٩٣ .

(٦) انظر : صحيح مسلم بشرح النووى - المجلد الرابع - ص ٤٨٧ .

- ٤١ -

ولا شفاعاة ولا قرابة ولا نسب ولا جاه ولا سلطان ، وانما علم وأمانة وكفاية . لأن الوظيفة فى الفكر الاسلامى خدمة عامة تستهدف اشباع حاجيات المجتمع ، وليست مغنماً يحظى بها من ينقرب الى الحكام ، أو يتودد اليهم ، ولذا لم تكن لمن يسألها ، بل كانت لمن يستحقها :

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

الأول : طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة .

الثانى : شروط القائمين على ادارة مالية الدولة .

* * *

المبحث الأول

(طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة)

تشمل طرق تعيين القائمين على مالية الدولة فى الفكر الاسلامى عدة أمور أهمها : من يملك سلطة تعيينهم ، وسياسة التعيين واجراءات التعيين ، وتحديد جهة العمل ومدته ، والأجر المفروض لهذه الوظيفة ، وأخيراً أسباب عزل العاملين من وظائفهم اذا اقتضى الأمر ذلك .

١ - من له سلطة تعيين العمال فى وظائفهم ؟ :-

الحاكم بصفته نائباً عن الأمة ، وهو المشرف والمسئول عن القائمين على الادارة المالية للدولة ، فهو الذى يعينهم ويراقبهم ويحاسبهم ويعزلهم اذا اقتضى الأمر .

لأن مسئوليته لا تقتصر على أعماله فقط ، بل تمتد الى أعمال معاونيه ، فتصرفاتهم منسوبة اليه ومحسوبة عليه . ولذا أصبحت سلطة تعيينهم منوطة به ، أو ممن يفوضه لذلك من معاونيه .

وحول من له سلطة تعيين العمال للوظائف يقول الامام الماوردى واحد من ثلاثة :-

« ١ - اما من السلطان المستولى على كل الأمور .

٢ - واما من وزير التفويض (١) .

(١) يقابل وزير التفويض ، منصب الوزير الاول ، أو رئيس الوزراء فى الوقت الحاضر ، ولذا فالوزير التنفيذى لا يصح منه تعيين موظف الا بعد المطالبة وأخذ الموافقة من الحاكم أو من وزير التفويض .

٣ - وأما من عامل عام الولاية ، كعامل اقليم أو مصر عظيم يقلد في خصوص الأعمال عاملاً « (٢) .

ب - سياسة تعيين العمال :

تقوم سياسة تعيين القائمين على مالية الدولة على عدم التضخم الوظيفي . فلا يعين لهذه الوظائف إلاّ بالقدر الذى يحتاجه العمل فعلاً ، وإلاّ أدى ذلك الى فساد العمل ، وضياع أموال الدولة بغير حق ، ولا بد وأن يكونوا من ذوى الكفاءة بالنسبة للعمل الذى يتولونه ، وأن يكونوا من أهل الأمانة .

وحول هذه السياسة يقول الامام الماوردى : « وأن لا يستكثر من العمال ، ولا يستخلف على الرعية منهم ، إلاّ العدد الذى لا يجد منهم بدءاً ، فان في الاستكثار منهم فوق الحاجة ضرراً من الفساد .

أولها : أنهم اذا كثروا كثرت أرزاقهم ومؤونهم على بيت المال ، فشغلت المال عن الواجب الأولى والأحق الأخرى ، وأضررت ببيت المال .

الثانى : أنهم اذا كثروا كثرت مكاتبهم وكتبهم وكتب الأمناء عليهم والشكايات منهم والرجائع عليهم ، فشغل ذلك الملك عن كثير مما هو أولى وأحق وأجدر وأخلق .

الثالث : أنهم اذا كثروا كانوا من اتفاق كلهم على الرشد والفلاح والأمانة والصلاح والعفة والعفاف - أبعداً ، لأن الأمناء المختارين والكفاة المقدمين في كل عصر وزمان ووقت

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٩ ، يقابل عامل الولاية المحافظ فى

وأوان - أعزة قليلون ، فلا بد اذا كثروا من اختلاف
أحوالهم فى هذه المعانى والخصال التى يحتاج اليها
فيهم ومنهم .

فالواجب أن يشغل منهم ما أمكن وتيسر وراج بهم العمل
وتقدر « (٣) » .

ج - اجراءات وقرارات تعيين الموظفين :-

اهتم الفكر الاسلامى باجراءات تعيين الموظفين ، بحيث لا يعين
منهم الا بعد المرور بمرحلة الاختبار فى الوظيفة لفترة من
الزمن ، فاذا أثبت الشخص جدارته بالعمل وأمانته فيه ، وحفظه
على مالية الدولة ، تم تثبيته فى الوظيفة ، والا فصل منها .

روى أن عمر بن الخطاب ، ولى رجلاً بلداً ، فوفد عليه
فجأة ، مدهناً حسن الحال فى جسمه ، عليه بردان .

فقال له عمر : أهكذا وليناك ؟ ثم عزله ودفن اليه غنيمات
يرعاها ، ثم دعا به بعد مدة ، فراه بالياً اشعث فى ثوبين
أطلسين (٤) ثم تذكر عند عمر بخير ، فردده الى عمله . وقال :
كلوا واشربوا وادهنوا ، فانكم تعلمون الذى تنهون عنه (٥) .

وروى أن عمر بن الخطاب قال لأحد عماله : انى قد عينتك
لأبلوك ، فان أحسنت زدتك ، وان أسأت عزلتك .

(٣) نصيحة الملوك ؛ ص ١٩١ ، ١٩٢ .

(٤) الطلس : الوسخ من الثياب القديم .

(٥) انظر : الادارة فى الاسلام / محمد كرد على ص ١١٥ نقلا عن الكامل /

للمبرد .

وكانت قرارات التعيين تصدر اما بالكلام - لفظاً - او باصدار
أمر كتابى مقرون بشواهد الحال .

وقد أشار الامام الماوردى الى ذلك بقوله : « فيما تصح به
التقليد ، فان كان نطقاً يلفظ به المولى صح به التقليد ، كما تصح
به سائر العقود .

وان كان عن توقيع لمولى بتقليده خطأ لا لفظاً ، صح التقليد
وانعقدت به الولايات السلطانية ، اذا اقترنت به شواهد الحال ، وان
لم تصح به العقود الخاصة اعتباراً بالعرف الجارى فيه . » (٦) .

وكان الغالب في القرارات تحمل خاتم الخليفة ، وتحتوى على
أمر تنصيبهم وتحديد سلطاتهم ومسئولياتهم ، وكان القرار لا يكتمل
الا " باعلانه على جمهور المسلمين بقراءته على الملاء فى المسجد ، حتى
تعرف سلطات العمال وحدود هذه السلطات والصلاحيات .

كما كان يطلب من العمال عند تعيينهم تقديم قائمة بكل
ما يملكون من عقار ومال ، حتى تسهل مهمة المحاسبة والمساءلة
للعامل عن أية زيادة في ممتلكاتهم وثرواتهم التى قد تكون اسبابها
استغلال نفوذهم ومناصبهم .

وبذلك تكون هذه الاجراءات ، قد بلغت شأوا من الكفاءة
الادارية والحفاظ على مالية الدولة .

د - تحديد جهة ونوع ومدة العمل :-

يلزم لحسن سير العمل ، ضرورة تحديد الجهة التى يعمل فيها
العامل ونوع العمل الذى يقوم به ، والعلم الدقيق بمهام وظيفته من

حقوق وواجبات ، مع بيان مدة العمل الذى يتولاه العامل ، من حيث الفترة الزمنية ، أو الارتباط بالانتهاء من العمل المسند اليه ، أو اطلاق مدة الوظيفة دون ارتباط بمدة ولا عمل .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى في شأن تحديده جهة ونوع العمل : « العمل الذى تقلده - أى الموظف - يعتبر فيه ثلاثة شروط : -

احدها : تحديد الناحية بما تتميز به عن غيرها .

الثانى : تعيين العمل الذى يختص بنظره فيه من جباية أو خراج أو عشر .

الثالث : العلم برسوم العمل وحقوقه على تفصيل ينتفى عنه الجهالة .

فاذا استكملت هذه الشروط الثلاثة في عمل ، علم به المولى والمولى صح التقليد ونفذ » (٧) .

وحول تحديد مدد العمل يقول الامام الماوردى : « زمان النظر لا يخلو من ثلاثة أحوال : -

احدها : أن يقدره بمدة محصورة الشهور أو السنين ، فيكون تقديرها بهذه المدة سَجُورًا للنظر فيها ، ومَانَعًا من النظر بعد انقضائها .

الثانية : أن يقدر بالعمل ، فيقول المولى فيه ، قد قلدتك خراج ناحية كذا فى هذه السنة ، أو قلدتك صدقات بلد كذا فى هذا العام فتكون مدة نظره مقدرة بفراغه عن عمله .

الثالثة : أن يكون التقليد مطلقاً ، فلا يقدر بمدة ولا عمل فيقول فيه :
قد قلدتك خراج الكوفة ، أو أعشار البصرة ، أو حماية
بغداد ... » (٨) .

هـ - سياسة الأجور :-

تقوم سياسة الأجور في الفكر المالى الاسلامى ، بتحديد الأجر
بما يتناسب وإعطاء الوظيفة ، وحجم العمل ، وأن يتحدد الأجر للعامل
قبل أن يقوم بمهام وظيفته ، وأن يدفع الأجر بمجرد فراغ العامل
من عمله . فقد قال رسول الله - ﷺ - : « أعطوا الأجير أجره قبل
أن يجف عرقه » (٩) .

كما يرى الفكر الاسلامى ، أن يكون الأجر بقدر العمل تمثيلاً
مع قوله تعالى : « ولكل درجات مما عملوا ، وليوفيهم أعمالهم وهم
لا يظلمون » (١٠) ، مع مراعاة ما يكفى أسرة العامل واحتياجاته
المعيشية ، خشية الانزلاق الى استغلال مالية الدولة - عملاً بقوله -
ﷺ : « من ولى لنا شيئاً ، فلم تكن له امرأة فليتزوج امرأة ، ومن لم
يكن له مسكن فليتخذ مسكناً ، ومن لم يكن له مركب فليتخذ مركباً ،
ومن لم يكن له خادم فليتخذ خادماً ، فمن اتخذ سوى ذلك : كنزاً ،
أو ابلاً ، جاء الله به يوم القيامة غلاً أو سارقاً » (١١) .

كما راعى الفكر الاسلامى مستوى غلاء المعيشة في البلد الذى يقيم
فيها العامل ، لأن الغرض من الأجر ، أن يفى بمتطلبات الحياة

(٨) الأحكام السلطانية : ص ٢١٠ .

(٩) رواه ابن ماجه عن ابن عمر ، انظر : سبل السلام / للصنعانى ، ج ٣

ص ١٠٧ ، والترغيب والترهيب / للمنذرى . ج ٣ ص ٥٨ .

(١٠) سورة الاحقاف : ١٩ .

(١١) انظر : الاموال / لأبى عبيد ، ص ٣٧٦ ، ٣٧٧ .

الضرورية ، حتى لا يضطر العامل الى اللجوء الى الاساليب غير المشروعة لتكملة نفقته ونفقة عياله .

وبحلول احتياجات العامل المعيشية ومراعاة مستوى معيشة البلد الذى يقيم فيه ، يقول الامام الماوردى : « تقدير العطاء معتبر بالكفاية ، حتى يستغنى بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة (أى أهل البلد) » .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه : -

أحدها : عدد من يعوله من الذرارى ...

الثانى : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر ...

الثالث : الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

فيقدر كفايته فى نفقته وكسوته لعامه كله ، فيكون هذا المقدر فى عطائه ، ثم تعرض حاله فى كل عام ، فان زادت رواتبه الماسة زيد وان نقصت نقص « (١٢) » .

ز - أسباب عزل القائمين على مالية الدولة : -

لا يكفى لتحقيق خضوع أعمال وتصرفات القائمين على مالية الدولة أن يقوم الرئيس الادارى بواجب الاشراف والارشاد والتوجيه على مسؤوليه ، وانما يجب عليه مراقبتهم بلا تقصير ، ومحاسبتهم بدقة عن أعمالهم وتصرفاتهم .

ولما كانت الامانة شرط أساسى فيما يتولى مالية الدولة ، فان الخيانة هى من أهم أسباب عزل القائمين على مالية الدولة ، كما أن

قبولهم الهدايا وقت توليهم لوظائفهم تعد رشوة يعاقب عليها الاسلام وتكون سبباً لعزلهم من وظائفهم .

فقد كان حكام المسلمين يتابعون عمالهم ، ويكشفون أحوالهم ويحاسبونهم على تصرفاتهم . عملاً بقوله - ﷺ - : « من استعملناه منك على عمل فكتمنا مخيطةً فما فوقه ، فهو غلول يأتى به يوم القيامة » (١٣) .

وكان - ﷺ - يمنع الهدايا التى تقدم للولاة ويصادرهما فقد ولى ابن اللثبية الأزدي ، على جمع الصدقات ، وعندما جاء قال : هذا لكم وهذا أهدى الىّ .

فقال الرسول - ﷺ - : « ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله ، فيقول هذا لكم وهذا أهدى الىّ ، فهلا جلس فى بيت أبيه أو أمه ، فينظر أيهدى اليه أم لا ؟ والذى نفسى بيده لا يأخذ منه شيئاً الا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبتة ، ان كان بغيراً له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر . . . » (١٤) .

وحول أسباب عزل العمال بسبب الخيانة يقول الامام الماوردي : -
« أن يكون العزل بسبب دعا اليه ، وأسبابه ثمانية أوجه : -

أحدها : ان يكون سببه خيانة ظهرت منه ، فالعزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة ، والمقابلة عليها بالزواج المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ، فقد قيل : من يخن يهن » (١٥) .

(١٣) انظر : الطبقات الكبرى / لابن سعد الواقدي ج ٧ ص ١٧٦ ، الاموال
لابى عبيد ص ٣٧٨ .

(١٤) انظر : صحيح مسلم بشرح النووي - المجلد الرابع - ص ٤٩٨ ، الاموال
لابى عبيد ص ٣٧٧ .

(١٥) قوانين الوزارة : ص ١١٩ .

(٤ - الادارة المالية للدولة)

وحول العزل بسبب الرشوة ، يقول الامام الماوردي :
« ولا يجوز للعامل أن يأخذ رشوة أرباب الأموال ولا يقبل هداياهم . »

قال رسول الله - ﷺ - : « هدايا العمال غلول » . والفرق بين الرشوة والهدية : أن الرشوة ما أخذت طلباً ، والهدية ما بذلت عفواً » (١٦) .

وهناك أسباب أخرى غير الخيانة والرشوة لعزل القائمين على
على مالية الدولة ، منها عدم الكفاءة أو اختلال في العمل أو ضعف
في الشخصية ، أو وجود من هو أكفأ منه .

وفي هذا يقول الامام الماوردي : « أن يكون العزل لسبب دعا
إليه وأسبابه ... منها : -

- أن يكون سببه ، عجزه وقصور كفايته ، فالعمل بالعجز
مضاع ...

ثم روعى عجزه بعد عزله ، فإن كان لثقل ما تقلده من
العمل ، جاز أن يقلد ما هو أسهل ، وإن كان لقصور منته
وضعف حزمه ، لم يكن أهلاً لتقليد ولا عمل .

- أن يكون السبب اختلال العمل من عسفه أو جزفه ، ... (١٧)
والوزير المقلد فيه بين خيارين : -

أما أن يكون بعزله بغيره ، وأما أن يكفه عن عسفه وجزفه .

(١٦) الأحكام السلطانية : ص ١٢٥ ، وانظر : موضوع هدايا العمال
والاحاديث الدالة على سبب عزل العامل بسبب الرشوة في كتاب الخراج
لأبي يوسف ، ص ٨١ ، ٨٢ .

(١٧) جزف العمل : أي خرقه .

- ٥١ -

- أن يكون سببه انتشار العمل به من لينه وقلة هيئته ٠٠٠ والوزير المقلد فيه بين خيارين : -

اما ان يعزل بمن هو أقوى وأهيب ، واما أن يضم اليه من تتكامل به القوة والهيبة ، وخياره فيه معتبر بالأصلح .

- أن يكون سببه وجود من هو أكفأ منه ، فيراعى حال الأكفأ (١٨) « .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، راعى فى اختيار القائمين على مالية الدولة ، الالتزام بالدين والأمانة والكفاءة ، والبعث عن الوساطة فى طلب السعى لطلب هذه الوظائف ، لأنها من الخدمة العامة للدولة ، وليست مغنما يسعى اليه كل من يتقرب الى الحكام ليسألها .

* * *

المبحث الثاني

شروط القائمين على ادارة مالية الدولة

تمهيد :

وضع الفكر الاسلامى شروطا فيمن يتولى وظائف الدولة ، منها شروط عامة يجب توافرها فى جميع الوظائف ، وعلى جميع المستويات ، ومنها شروط خاصة يجب توافرها فى بعض الوظائف .

وتشمل الشروط العامة : القوة والأمانة والكفاءة ، فى كل الوظائف سواء منها العليا أو الاشرافية أو التنفيذية مع تفاوت فى أهميتها النسبية .

فبعض الوظائف يكفى فيها قوة الاحتمال ، وبعضها تتطلب قوة جسمانية أكثر من غيرها ، وبعضها يحتاج الى امانة مطلقة - وهى الوظائف الخاصة التى تتصل بأموال الدولة - حيث يجب التحرى لمن يرشح لها مرة ومرات قبل تعيينه ، على عكس الوظائف الأخرى - الكتابية وغيرها - فيكفى ان يكون الموظف أميناً على أسرار مهنته ومهام عمله .

وحول الشروط التى ينبغى توافرها فيمن يتولى الوظائف فى الدولة ، وخاصة القائمين على ادارة مالية الدولة ، يقول الامام الماوردى : « فمن الخصال التى يحتاج الى أن تعم الجميع - الدين والعقل والأمانة والكفاية والاستقلال بما يعصب به ويفوض اليه .

فمن لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب الخيانة ، كانت الأمانة منه معلقة برغبة حاضرة أو رهبة معجلة ، ولا يبعد أن تزول معها اذا زالتا ، وتميل معها اذا مالتا ، وربما حمله سوء العادة على مخالفة شرائط الرغبة والرهبة ، وتعدى حدودها والاستخفاف بها ،

واذا لم يكن له إمانة خان ، واذا خان فى مثل هذه الأمور فربما عاد
بضرر شامل أو فساد مستأصل .

واذا لم يكن عاقلاً ، فربما أراد أن ينفع فيضر ، وأن يحفظ
فيضيع . ويزين فيشين ، ويحسن فيقبح .

واذا لم يكن فيه كفاية بما فوض اليه وعُصّب به (أى كلف
به) ضاع الأمر وانتشر .

ثم من هؤلاء - أى الموظفين - من يجب أن يكون الغالب عليه
فى أبواب فضائله الأصالة ، وحسن التدبير والتقدير ، وجودة
القرينة والبدئية ، وحسن الاستدلال بالشاهد على الغائب وبالماضى
على الآتى ، وهم لكل باب من الرسوم السلطانية .

ومنهم من يحتاج منه الى فضل معرفة بالحساب وعمل الدخل
والخرج وهم الوكلاء وجباة الأموال من الكتاب ...

فعلى حسب ذلك ان يختار الملك "وَلَاةَ أَعْمَالِهِ" وجباة أمواله ،
وليعلم انه لن يجد من يكمل بكل فضيلة ، ويبرز فى كل منقبة ...

ولكنه يختار لكل عمل هو أصْلَح له وإسْدَ لِمَسَدِّهِ ، وان كان فيه
تخلّف أو تقصير من جهات أخرى ، فانه لا يجد مهذباً لا عيب فيه ،
وكاملاً لا نقص معه ، واذا لم يستعمل ذوى المعاييب ضاعت الأمور
وتعطلت .. (١) .

وهكذا نرى أن هذه الشروط ، لا يجوز تعميمها ، فكل له
تخصص برز فيه واشتهر به وعرف ، فيختار الأمثل فالأمثل فى كل
منصب بحسبه ، فاذا لم يوجد من تتوافر فيه الشروط ، عين خير
الموجودين ، لانه لا تكليف بغير المستطاع ، يقول تعالى : « فاتقوا

الله ما استطعتم « (٢) وقال عز وجل : لا يكلف الله نفساً
الاًّ وسعها « (٣) •

ولما كان القائمون على مالية الدولة ، يقع بعضهم تحت اغراء
المال ، فيختلسون جزاء منه ، او يخففون الضرائب عن الممولين
نظير هدايا او رشاوى تقدم لهم ، ولا يعصمهم من ذلك فى معظم
الاحوال الاًّ اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق والكفاية •

يؤكد الامام الماوردى هذا بقوله : « وأما كاتب الديوان وهو
صاحب زمامه ، فالعَبر فى صحة ولايته شرطان : العدالة والكفاية

فأما العدالة : فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ،
فاقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين •

وأما الكفاية : فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام به
مستقلاً بكفاية المباشرين « (٤) •

هذا وبجانب الشروط التى وضعها الفكر الاسلامى ، فيمن يتقصد
الوظائف عموماً ، والوظائف المالية على وجه الخصوص ، فقد وضع
شروطاً أخرى لمن يقوم بجمع الايرادات ، وانفاق المصروفات •

اولاً - شروط تعيين القائمين على جمع الايرادات :

توضح الفكر المالى الاسلامى ، بنظيرته الواقعية ، ما ينبغى
توافره فيمن يتولى جمع موارد الدولة المالية ، وترجم هذه الشروط
الامام الماوردى بقوله : « وأما شروط التقليد على مباشرة دخلها ،
فخمسة شروط •

(٢) سورة التغابن - ١٦ •

(٣) سورة البقرة - ٢٨٦ •

(٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ •

- احدها : أن يكون مطبوعا على العدل ، لينصف وينتصف .
- الثانى : أن يكون متدينا بالأمانة ليستوفى ويوفى .
- الثالث : أن يكون كافيا ، ليضبط بكفايته ولا يضيع لعجزه .
- الرابع : أن يكون خبيرا بعمله ، يعرف وجوه موارده ، وأسباب زيادته .

- الخامس : أن يكون رفيقا بمعاملته ، غير عسوف « (٥) »

فأين موقعنا الآن من هذه الشروط ؟؟ والتى ولا شك تعتبر دستورا فى اختيار من يتولى هذه الوظيفة الهامة فى الدولة .

وبالرغم من هذه الشروط الخاصة فى تقليد القائمين على جمع الإيرادات عموما ، فإن هناك مهام وشروط أخرى فيمن يتولى جمع الزكاة أو الفىء أو الخراج .

(١) مهام وشروط القائمين على جمع الزكاة :

اشتراط الفكر المالى الاسلامى فيمن يقوم بجمع الزكاة شروطا تعتبر دستورا يهدف الى به عدد تعيين الموظفين لادارة مالية الدولة .

وحول هذه الشروط يقول أبو يوسف للخليفة هارون الرشيد « ومري يا امير المؤمنين باختيار رجل ، أمين ، ثقة ، عفيف ناصح ، مأمون عليك وعلى رعيته ، فوله جمع الصدقات فى البلدان .

ومسره فليوجه فيها أقواما يرتضيهم ، ويسأل عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم ، يجمعون اليه صدقات البلدان .

فاذا جمعت اليه ، أمرته فيها بما أمر الله جل ثناؤه به ،
فأنفذه « (٦) .

وقد أوضح الامام الماوردي الفرق بين شروط نوعين ممن يعينون
لهذه الوظيفة ، وهما : عمال التفويض وعمال التنفيذ مبينا بذلك
مهام والتزام كل منهما في مجال اختصاص وظيفته فيقول : « والشروط
المعتبرة في هذه الولاية : أن يكون حرا ، مسلما ، عادلا ، عالما
بأحكام الزكاة أن كان من عمال التفويض .

وان كان منفذا قد عينه الامام على قدر يأخذه ، جاز أن
لا يكون من أهل العلم بها ...

فاذا ولى الصدقات من عمال التفويض : أخذها فيما اختلف
الفقهاء فيه على رأيه واجتهاده ، لا على اجتهاد الامام ، ولا على
اجتهاد أرباب الأموال ، ولم يجز للامام أن ينص له على قدر
ما يأخذه .

وان كان من عمال التنفيذ : عمل فيما اختلف فيه على اجتهاد
الامام ، دون أرباب الأموال ، ولم يجز لهذا العامل أن يجتهد ، ولزم
الامام أن ينص له على القدر المأخوذ ويكون رسولا في القبض ، منفذا
لاجتهاد الامام « (٧) .

(٦) الخراج : ص ٨٠ .

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١١٦ ، والفرق بين عامل التفويض وعامل
التنفيذ ، أن عامل التفويض : هو من يفوضه الحاكم بتدبير الأمور برأيه
وامضائها على اجتهاده ، ويعتبر في تقليده شروط الامامة ، وأن يكون من
أهل الكفاية فيما وكل اليه من الأمور الهامة بالدولة - كإسرى الحرب أو
الخراج .

أما عامل التنفيذ : فشروطه أقل ، لأن النظر مقصور على رأى الامام
وتدبيره ، فهو وسط بين الامام وبين الرعايا أنظر ذلك تفصيلا في كتاب
الاحكام السلطانية / للامام الماوردي ص ٢٢ وما بعدها .

كما أوضح الامام الماوردي ، مهام القائمين على الزكاة بعد تعيينهم لهذه الوظيفة ، فهل يناط اختصاصاتهم بجمعها وقسمتها ، ام بجمعها فقط ، ام يطلق له امر التصرف . وذلك بقوله : « وله اذا قلدها ثلاثة احوال :

أحدها : أن يقلد أخذها وقسمها ، فله الجمع بين الأمرين ...
والقلد بهما بتأخير قسمها ماثوم ، الا أن يجعل تقليدها لمن ينفرد بتعجيل قسمها .

الثاني : أن يقلد أخذها وينهى عن قسمتها ، فذطره مقصور عن الأخذ ، وهو ممنوع من القسم .

الثالث : أن يطلق تقليده عليها ، فلا يؤمر بقسمها ، ولا ينهى عنه ، فيكون باطلاقه محمولا على عمومه في الأمرين من أخذها وقسمها .

فصارت الصدقات مشتملة على الأخذ والقسم لكل واحد منهما حكم « (٨) .

(ب) شروط القائمين على جمع الفىء (بالمعنى العام) :

اشترط الفكر المالى الاسلامى شروطا فيمن يتولى جمع الفىء ، ينبغي أن تتوافر فيهم عند تعيينهم ، تختلف هذه الشروط باختلاف اختصاصات ودرجات الوظيفة وعمومها أو خصوصها .

وحول هذه الشروط فيمن يتولى جمع العشور ، يقول أبو يوسف « أما العشور : فرأيت أن توليها قوما من أهل الصلاح ، والدين وتأمروهم أن لا يتعدوا على الناس فيما يعاملونهم به ، فلا يظلموهم

ولا يأخذوا منهم أكثر مما يجب عليهم ، وأن يمتثلوا ما
رسمناه لهم » (٩) .

وحول الشروط فيمن يتولى جمع الجزية يقول أبو يوسف إن
يسئدها « الامام الى رجل من اهل الصلاح فى كل مصر ، ومن اهل
الخير والثقة ممن يوثق بدينه وأمانته » (١٠) .

ويوضح الامام الماوردى شروط من يتولى جمع الفىء ، والتي
تختلف مهام وظيفته بحسب اختلاف ولايته بقوله : « وصفة عامل
الفىء مع وجود أمانته وشهامته تختلف بحسب اختلاف ولايته فيه :
وهى تنقسم ثلاثة أقسام :

القسم الأول : أن يتولى تقدير أموال الفىء وتقدير وضعها فى
الجهات المستحقة منها - كوضع الخراج والجزية .

فمن شروط ولاية هذا العامل أن يكون حراً مسلماً مجتهداً فى
احكام الشريعة ، مضطرباً بالحساب والمساحة .

والقسم الثانى : أن يكون عام الولاية على جباية ما ستقر من
أموال الفىء كلها ، فالمعتبر فى صحة ولايته شروط الاسلام والحرية ،
والاضطلاع بالحساب والمساحة ، ولا يعتبر أن يكون فقيهاً مجتهداً
لأنه يتولى قبض ما استقر بوضع غيره .

والقسم الثالث : أن يكون خاص الولاية على نوع من أموال الفىء
خاص ، فيعتبر ما وليه منها ، فإن لم يستعن فيه عن استنابة ،
اعتبر فيه الاسلام والحرية ، مع اضطلاع به بشروط ما ولي من مساحة
أو حساب » (١١) .

(٩) الخراج : ص ١٣٢ .

(١٠) الخراج : ص ١٢٢ .

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١٣٠ .

(ج) : شروط القائمين على جمع الخراج :

اشترط الفكر المالى الاسلامى شروطا ينبغى توافرها فيمن يتولى جمع الخراج ، تتمثل فى مجموعة صفات تتعلق بالكفاية العلمية والادارية والمالية ، فضلا عن الصفات الدينية والأخلاقية ، كى تستقيم مالية الدولة .

وقد وضع أبو يوسف هذه الشروط فى هيئة نصيحة تقدم بها الى الخليفة - هارون الرشيد قائلا فيها : « ورأيت - أبقى الله أمير المؤمنين - أن تتخذ قوما من أهل الصلاح والدين والأمانة ، فتوليهم الخراج ، ومن وليت منهم ، فليكن فقيها عالما مشاورا لأهل رأى ، عفيفا لا يطلع منه على عورة ، ولا يخاف فى الله لومة لائم ما حفظ من حق وادى من أمانة احتسب به الجنة ، وما عمل به من غير ذلك خاف عقوبة الله فيما بعد الموت ، تجوز شهادته ان شهد ولا يخاف منه جور فى حكم ان حكم .

فانك انما توليه جباية الأموال واخذها من حلها ، وتجنب ما حرم منها ، يرفع من ذلك ما يشاء ويحتج من ما يشاء ، فاذا لم يكن عدلا ثقة امينا ، فلا يؤتمن على الأموال » (١٢) .

ثم يؤكد أبو يوسف على صفة العدل التى يتحلى بها العامل على جمع الخراج فى زيادة الدخل للبلاد وعمارتها بقوله : « ان العدل وانصاف المظلوم وتجنب الظلم مع ما فى ذلك من الاجر يزيد به الخراج وتكثر به عمارة البلاد ، والبركة تكون مع العدل ، وتفقد مع الجور ، والخراج المأخوذ مع الجور تنقص به البلاد وتخرب » (١٣) .

ويفرق الامام الماوردى ، بين الالتزام بالشروط وعدم الالتزام

(١٢) الخراج : ص ١٠٦ .

(١٣) الخراج : ص ١١١ .

- ٦٠ -

بها ، واثـر ذنـك علـى السلـطة والـبلاد معـا . بقـوله : « عمـال الخـراج :
الذـين هم جـبـاة الأمـوال ، وعمـار الأعـمال ، والوسـائط بـينه – أى
الوآلى – وبـين رعـيته ... »

فـان نصـحوه فـى الأمـواله ، وعدلـوا فـى أعـماله ، توفـرت خـزائنه
بسـعة الدـخل ، وعمـرت بـلاده ببـسط العـدل ... »

وإن خانـوه ما اتـجبوه – أى جمـعوه – من الأمـواله – وجاروا فـيما
تقلـدوه من أعـماله ، نقصـت مـوادّه ، وخـربت بـلاده ، وتغـير علـيه
(لقلـة دـخله) أعـوانه وأجـناده ، وتولـد مـنه ما يـكون محل فـساد ... »

والمعتـبر فـى أخـيارهم – تعـيينهم – أن يـكون فـيهم انصـاف
وانتصـاف ، وعمـارة ، وخـبرة ، ونزاهـة ، لتـدرّ الأمـوال الرعية وتـتوفر
أمـوال السلـطانية « (١٤) . »

ثم يفرق الامام الماوردى أيضا ، بين نوعين من عمال الخراج ،
أحدهما يشترط فيه العلم والاجتهاد ، لأن عمله المنوط به يقتضى ذلك ،
والآخر لا يشترط فيه ذلك ، لأن عمله تنفيذى لا يحتاج الى أدوات
التقويم والتقدير ، بل يقتصر دوره على جمع الإيرادات المقدرة
من جهة العامل الأول .

وذلك بقوله : « وعامل الخراج ، يعتبر فى صحة ولايته : الحرية
والأمانة والكفاية . »

ثم يختلف حاله باختلاف ولايته .

– فإذا تولى وضع الخراج ، اعتبر فيه أن يكون فقيها من أهل
الاجتهاد .

- وان ولى جباية الخراج ، صحت ولايته ، وان لم يكن فقيها مجتهدا « (١٥) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى اهتم اهتماما بالغا بالشروط التى ينبغى أن تتوافر فيمن يتولى جمع الايرادات المالية للدولة والتى من اهمها : الدين ، والأمانة ، والكفاءة ، والعقل ، وحسن التدبير والتقدير ، والعفة ، والثقة ، وعلم الحساب بالدخل والخرج والرفق فى المعاملة ، وأن يكون من أهل الصلاح والعدل ، وجودة القرية والبديهة .

ثانيا : شروط تعيين القائمين على نفقات الدولة

وضع الفكر الاسلامى شروطا فيمن يتولى أمر النفقات العامة للدولة موضحا بذلك تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ، واختصاصات القائمين بها ، كى تسهم هذه النفقات فى نجاح تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتحقق الأهداف المرجوة منها .

وحول نفقات الزراعة واستصلاح الأراضى من أجل التنمية وزيادة الدخل ، يقدم أبو يوسف نصيحته فى ذلك مبينا الشروط التى ينبغى أن تتوافر فيمن يقوم بهذه الوظيفة فيقول : « ورايت أن تأمر عمال الخراج اذا اتاهم قوم من أهل خراجهم ، فذكروا لهم أن فى بلادهم أنهارا عادية قديمة ، وأرضين كثيرة غامرة ، وانهم ان استخرجوا لهم تلك الأنهار واحتقروها وأجرى الماء فيها عمرت هذه الأرضون الغامرة وزاد فى خراجهم ، كتب بذلك اليك فأمرت رجلا من أهل الخير والصلاح ، يوثق بدينه وأمانته ، فتوجهه فى ذلك حتى ينظر فيه ويسأل عنه أهل الخبرة والبصيرة به ، ومن يوثق بدينه وأمانته من أهل ذلك البلد ، ويشاور فيه غير أهل ذلك البلد

ممن له بصير ومعرفة (١٦) ، ولا يجرّ الى نفسه بذلك منفعة ، ولا يدفع عنها به مضرة .

فاذا اجتمعوا على أن فى ذلك صلاحا وزيادة فى الخراج أمرت بحفر تلك الأنهار وجعلت النفقة على بيت المال « (١٧) » .

ثم يصف أبو يوسف الشروط التى ينبغى أن يتحلّى بها القائمون على هذه النفقة فيقول : « ولا يولى النفقة على ذلك الا رجل يخاف الله ، يعمل فى ذلك بما يجب عليه الله ، عرفت أمانته وحمد مذهبه ولا تول من يخونك ويعمل فى ذلك بما لا يحل ، ولا يسعه أن يأخذ المال من بيت المال لنفسه ومن معه ، أو يدع المواضع المخوفة ويهملها ولا يعمل عليها شيئا يحكمها به ، حتى تنفجر فتغرق ما للناس من الغلات ، وتخرّب منازلهم وقراهم » (١٨) .

وحول شروط تعيين القائمين على نفقات الدولة ، بعد الشرطين الأساسيين وهما : الأمانة والكفاءة ، يضح الامام الماوردى شروطا خاصة لكل وظيفة فيقول : « وأما شروط التقليد على مباشرة خراجها - أى نفقات الدولة - يعد الأمانة التى هى مشروطة فى كل ولاية - أى وظيفة - فمعتبرة بأحوال الخرج .

وتنقسم ثلاثة أقسام :

أحدها : ما كان راتبا على رسوم - أى مرتبات - مستقرة - كأرزاق الجيش والحواشى ، فللتقليد عليه شرطان :

- معرفة مقاديرها .
- معرفة مستحقيها .

(١٦) يستشير خبراء فى هذا المجال من غير تلك البلاد ، لدراسة الجدوى .

(١٧) الخراج : ص ١١٠ .

(١٨) الخراج : ص ١١٠ .

- ٦٣ -

- الثانى : ما كان عارضا من امور تقدمتها ، والناظر مأمور بها -
كالصلاات وحوادث النفقات .
فللتقليد عليه شرطان :
- وقوفها على الاوامر .
- معرفة اغراض الامر .

- والثالث : ما كان عارضا ، فوض الى رأى الناظر ، ووكل الى
تقديره - كالمصالح والنفقات .
فللتقليد عليه . . . يحتاج مع الأمانة الى ثلاثة شروط :
١ - معرفة وجوه الخرج ، حتى لا يصرف فى غير حق .
٢ - الاقتصاد فيه ، حتى لا يقضى الى سرف ولا تقتير .
٣ - استصلاح الائتمان والاجور فى غير تحيف ولا غين « (١٩) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، وضع شروطا فى القائمين
على نفقات الدولة من اجل التنمية والانتاج والاتفاق الرشيد لتحقيق
سياسة الدولة المالية على وجهها المنشود .

* * *

الفصل الثاني

اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة

تمهيد : —————

لا شك أن تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ، واختصاصات القائمين بها من المسائل ذات الأهمية فى حسن ادارة سير العمل .

فشروع الاختصاص يؤدى الى الفوضى والتراخى ، كما يؤدى الى عدم امكان تحديد المسؤولية عن الخطأ اذا وقع ، فضلا عن أنه يؤدى الى افساد العمل وبطلانه .

وفى تحديد الاختصاص والمسؤولية ، حرص على اجادة العمل وتحقيق للأهداف المرجوة من الوظيفة .

ولهذا اهتم الفكر المالى الاسلامى ، ببيان اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة ، من حيث تحديد العمل مكانيا ونوعيا واجرائيا ووصفيا تحديدا تفصيليا ، حتى يتحقق هدف الاختصاص من ضبط تحصيل إيرادات الدولة وتوريدها الى بيت المال ، دون نقص أو تأخير ، وانفاقها فى مصاريفها وفقا لما يقضى به أحكام الشرع . مع امكانية تحديد المسؤولية ومراقبة السجلات والنظر فى شكاوى الأفراد .

وقد أوضح الامام الماوردى ، اختصاصات القائمين على مالية الدولة ، وقسمها الى ستة اختصاصات بقوله : —

« ١ — حفظ القوانين — (أى أصول الربط) — على الرسوم العادلة

من غير زيادة تتحيف - (أى تتظلم) - بها الرعية ، او نقصان
ينظم به - (أى ينتقص به) - حق بيت المال ...

٢ - استيفاء الحقوق ، فهو على ضربين : -

(أ) استيفاؤها ممن وجبت عليه من العاملين ...

(ب) استيفاؤها من القابضين لها من العمال ...

٣ - اثبات الرفوع - (أى تسجيل ومراجعة ما يرفع اليه) -
فينقسم ثلاثة أقسام :

رفوع مساحة وعمل ، رفوع قبض واستيفاء ، رفوع خرج ونفقة .

٤ - محاسبة العمال ، ويختلف حكمها باختلاف ما تقلدوه ...

٥ - اخراج الأموال ... واعتبر فيه شرطان :

(أ) لا يخرج من الأموال الا ما علم صحته ...

(ب) ان لا يبتدى بذلك حتى يستدعى منه ...

٦ - تصفح الظلمات ، فهو يختلف بسبب اختلاف التظلم ،

وليس يخلو من أن يكون المتظلم من الرعية او من العمال ... « (١) .

ولما كانت الادارة المالية الحديثة ، خصصت جهات لتحصيل

ايرادات الدولة ، وجهات أخرى لانفاقها .

فخصصت مصلحة الضرائب ، بتحصيل ضرائب رؤوس الأموال

المنقولة ، والارباح التجارية والصناعية ، والمهن الحرة وغير ذلك .

وخصصت مصلحة الجمارك بتحصيل الضرائب الجمركية ،

وضرائب الانتاج - وغيرها .

(١) الاحكام السلطانية : ص ٢١٧ ، ٢١٨ .

وتولت مصلحة الأموال المقررة ، تحصيل الضرائب على الاطليان الزراعية والعقارات المبنية وغير ذلك .

فان الفكر المالى الاسلامى ، قد سبقها فى ذلك بقرون عديدة حيث فرق بين جمع الزكاة والموارد الأخرى للدولة ، وجعل لكل واحد منها ادارة خاصة بها .

كما فرق بين اختصاص القائمين على جمع الايرادات ، والقائمين على صرفها ، حرصا منه على ان تجمع الايرادات كاملة ، وتصرف فى الأوجه المشروعة والمخصصة لها .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف فى وصيته للخليفة هارون الرشيد : « ومر يا امير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيتك فوله جمع الصدقات فى البلدان ... »

فاذا جمعت اليه امرته فيها بما امر الله جل ثناؤه به فانقذه ، ولا تولها عمال الخراج ، فان مال الصدقة لا ينبغى ان يدخل فى مال الخراج

ولا ينبغى ان يجمع مال الخراج الى مال الصدقات والعشور ، لأن الخراج فى جميع المسلمين ، والصدقات لمن سمي الله عز وجل فى كتابه « (٢) » .

كما يفرق الامام الماوردى بين القائمين بجمع الايرادات والقائمين بصرفها . فيقول : « أحدها : المقيمون باخذها وجبايتها ، الثانى : المقيمون بقسمتها وتفريقها ، من أمين ومباشر ومتبوع وتابع ... » (٣) .

وفى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

- المبحث الأول : اختصاص القائمين على ايرادات الدولة .
- المبحث الثانى : اختصاص القائمين على نفقات الدولة .

(٢) الخراج : ص ٨٠ .

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٢٣ .

المبحث الأول

اختصاصات القائمين على إيرادات الدولة

فرق الفكر المالى الاسلامى بين اختصاصات القائمين على جمع إيرادات الدولة ، واخذ بمبدأ استقلال جمع كل ايراد على حدة بحيث لا يتولى جمع الزكاة من يتولى جمع الخراج ، لأن الخراج فىء لجميع المسلمين ، أما الزكاة فهى لمن سماهم الله فى كتابه الكريم (١) وحددها فى ثمانية اصناف .

(١) اختصاصات القائمين على جمع الزكاة : -

وحول هذه الاختصاصات ينصح ابو يوسف الخليفة بقوله : « فمر يا أمير المؤمنين العاملين عليها - (أى الزكاة) - بأخذ الحق واعطائه من وجب له وعليه . والعمل فى ذلك بما سنه رسول الله - ﷺ - ثم الخلفاء من بعده » (٢) .

ومن بين اختصاصات القائمين على جمع الزكاة يوضح الامام الماوردى نوعين من الاختصاصات بقوله : « وليس لوالى الصدقات نظر فى زكاة المال الباطن (٣) ، وأربابه - (أى اصحاب هذا المال) - أحق باخراج زكاته منه ، إلا أن يبذلها أرباب الأموال طوعا فيقبلها منهم ويكون فى تفريقها عوناً لهم .

(١) الآية رقم ٦٠ من سورة التوبة « انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله . والله عليم حكيم » .

(٢) الخراج : ص ٧٦ .

(٣) المال الظاهر : هو مالا يمكن اخفاؤه - كالزروع والشار والمواشى - أما المال الباطن هو ما أمكن اخفاؤه من الذهب أو الفضة أو عروض التجارة .

ونظره مختص بزكاة الأموال الظاهرة ، يؤمر أرباب الأموال بدفعها إليه ... » (٤) .

وفى حالة توليّه القيام بجمع الزكاة يوضح الامام الماوردي بأن له ثلاث اختصاصات . بقوله : -

« وله اذا قلدها ثلاثة أحوال : أحدها : أن يقلد أخذها وقسمها فله الجمع بين الأمرين ... »

الثاني : أن يقلد أخذها وينهى عن قسمتها ، فنظره مقصور على الأخذ ، وهو ممنوع عن القسم ... »

الثالث : أن يطلق تقليده عليها ، فلا يؤمر بقسمها ولا ينهى عنه ، فيكون باطلاقه محمولا على عمومه فى الأمرين من أخذها وقسمها » (٥) .

(ب) اختصاصات القائمين على جمع الإيرادات الأخرى للدولة :

وحول اختصاص القائمين على جمع الإيرادات الأخرى للدولة واستقلال كل مورد عن الآخر ، يقول أبو يوسف : « وكل ما أخذ من المسلمين من العشور ، فسبيله الصدقة ، وسبيل ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا وأهل الحرب سبيل الخراج . »

وكذلك ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا من جزية رعوسهم وما يؤخذ من مواشى بنى تغلب ، فإن سبيل ذلك كله سبيل الخراج يقسم فيما يقسم فيه الخراج ، وليس هو كالصدقة » (٦) .

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١١٣ .

(٥) الأحكام السلطانية : ص ١١٤ .

(٦) الخراج : ص ١٣٤ .

ويقول الامام الماوردي في اختصاص القائمين على تقدير الايرادات وجمعها . « ولاية عامل الفىء احد ثلاثة : -

أحدها : أن يتولى تقدير أموال الفىء ، وتقدير وضعها في الجهات المستحقة منها ، كوضع الخراج والجزية ...

الثانية : أن يكون عام الولاية على جباية ما استقر من أموال الفىء كلها ...

الثالثة : أن يكون خاص الولاية على نوع من أموال الفىء خاص ، فيعتبر ما وليه منها ... » (٧) .

ثم يضيف الامام الماوردي اختصاصات أخرى لكفاية أداء وطرق تقدير زيادة الدخل من أجل التنمية . فيقول : « يجب أن يكون واضح الخراج بعده ، يراعى في كل أرض ما تحتمله ، فانها تختلف من ثلاثة أوجه يؤثر كل واحد منها في زيادة الخراج ونقصانه :

أحدها : ما يختص بالأرض من جودة يزكو بها زرعها ، أو رداءة يقلل بها ريعها .

الثاني : ما يختص بالزرع من اختلاف أنواعه من الحبوب والثمار فمنها ما يكثر ثمنه ، ومنها ما يقل ثمنه ، فيكون الخراج بحسبه .

الثالث : ما يختص بالسقى والشرب ، لأن ما التزم المؤنة في سقيه بالنواضج والدوالي لا يحتمل من الخراج ما يحتمله سقى السيوح والأمطار ...

فاذا تقرر الخراج بما احتملته الأرض من الوجوه التي قدمناها راعى فيها أصلح الأمور من ثلاثة أوجه :

أحدها : أن يضعه على مسائح الأرض .

الثاني : أن يضعه على مسائح الزرع .

الثالث : أن يجعله مقاسمة .

- فان وضعه على مسائح الأرض ، كان معتبرا بالسنة الهلالية .

- وان وضعه على مسائح الزرع كان معتبرا بالسنة الشمسية .

- وان جعله مقاسمة كان معتبرا بكمال الزرع وتصفيته .

فإذا استقر على أخذه مقدرا بالشروط المعتبرة فيه صار ذلك مؤابدا (أى نهائيا) لا يجوز أن يزداد فيه ولا ينقص منه ما كانت الأرضون على أحوالها فى سقيها ومصالحها . . . » (٨) .

هذا وقد اشار الامام الماوردى الى مراعاة التقدير على الأرض الزراعية فى حالة تغير سقيها ومصالحها الى الزيادة أو النقصان بقوله : « فان تغير سقيها ومصالحها الى الزيادة أو النقصان فذلك ضربان : -

أحدهما : أن يكون حدوث الزيادة والنقصان بسبب من جهتهم - كزيادة حدثت بشق أنهار أو استنباط مياه ، أو نقصان حدث لتقصير فى عمارتها . . .

فيكون الخراج عليهم بحاله ، لا يزداد عليهم فيه لزيادة عمارتهم فيه ولا ينقص منه لنقصانها ، ويؤخذ بالعمارة لئلا يستفيد خرابها فتعطل .

... وإذا كانت أرض الخراج لا يمكن زرعها في كل عام ، حتى
تراج في عام وتزرع في عام آخر ، روعى حالها في ابتداء
وضع الخراج عليها ، واعتبر اصلح الأمور لأرباب الضياع والهل الفيء
في خصلة من ثلاث :

- أما ان يجعل خراجها من الشطر من خراج يزرع في كل عام
فيؤخذ من المزروع والمتروك .

- وأما ان يسمح كل جريبين منها بجريب ، ليكون احدهما
للمزروع والاخر للمتروك .

- وأما أن يضعه بكماله على مساحة المزروع والمتروك ويستوفى
من أربابه الشطر من زراعة أرضهم .

وإذا كان خراج الزروع والثمار مختلفا باختلاف الانواع ،
فزرع أو غرس ما لم ينص عليه ، اعتبر خراجه بأقرب المنصوصات
به شيها ونفعا . (٩) .

كما وقد بين الامام الماوردي اختلاف آراء الفقهاء حول الأرض
غير المزروعة ، وكيفية تقدير الخراج عليها بقوله : « وخراج الأرض
إذا أمكن زرعها ماخوذ منها ، وإن لم تزرع - (وهذا مذهب
الشافعية والحنابلة) .

وقال الامام مالك : لخراج على الأرض - (غير المزروعة) -
سواء تركها مختارا أو معذورا .

وقال الامام أبو حنيفة : يؤخذ منها أن كان مختارا ، ويسقط
عنها أن كان معذورا . « (١٠) .

(٩) الاحكام السلطانية : ص ١٥٠ ، ١٥١ .

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ١٥٠ .

وعندما عدد الامام الموردي ، ما يدخل في اختصاصات ولاية
الامام من الامور العامة ، وجعلها عشرة ، ذكر من بينها امور تتعلق
بجمع الايرادات المستحقة على الافراد للدولة ، فقال : « والسابع :
جباية الفىء والصدقات على ما اوجبه الشارع نصا واجتهادا ، من غير
خوف ولا عسف » (١١) .

ومقتضى هذا ان يكون للدولة أجهزة ادارية لجمع ايرادات
الدولة . سواء ما كان يتعلق منها بالايرادات العامة للدولة -
(الى الخاصة بالموازنة العامة للدولة) أو ما يتعلق بايرادات الزكاة
(أى الموازنة المستقلة) حيث جعل من مصارف الزكاة سهم للعاملين
عليها .

* * *

المبحث الثانى

اختصاصات القائمين على نفقات الدولة

من عناصر النفقة العامة فى الفكر الاسلامى ، ان تخرج من ايدى المختصين من عمال المسلمين الذين لهم حق التصرف فى المال العام للدولة ، باذن من الامام او نائبه .

ومن ناحية اخرى ، يجب ان يكون مصدر النفقة العامة - بيت المال - الخزنة العامة للدولة ، وان تنفق هذه فى اشباع الحاجات العامة للدولة .

وقد عبّر الامام الماوردى عن ذلك بقوله : « وكل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين ، فهو حق على بيت المال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخارج من بيت المال ، سواء خرج من حرزه ، ام لم يخرج ، لان ما صار الى عمال المسلمين او خرج من ايديهم فحكم بيت المال جار عليه فى دخله اليه وخرجه . » (١) .

(١) الفرق بين الانفاق العام للدولة ، والانفاق الخاص بالزكاة :

الانفاق من الايرادات العامة - كالجزية والخراج والعشور والفقء هو انفاق عام غير مخصص لوجوه معينة ، يوجه لجميع اوجه الانفاق التى يتطلبها نشاط الحكومة ومصالح الرعاية بوجه عام ، وهذا من اختصاص نفقات الموازنة العامة للدولة - كمخصصات رئيس الدولة واجور العاملين ، وتكاليف الخدمات من امن داخلى وخارجى وتعليم وغير ذلك .

أما الانفاق من الايرادات الخاصة بالزكاة وخمس الغنائم ، هو انفاق خاص بأصناف معينين ، وهذا من اختصاص نفقات الموازنة المستقلة (الزكاة) .

وحول الفصل بين نفقات الموازنة العامة للدولة ، ونفقات الموازنة المستقلة ، يوضح الامام الماوردي اختصاص القائمين على كل منهما فى الفصل بين النفقتين عند الفائض أو العجز فيقول : « اذا فضل عن مال الخراج فاضل عن أرزاق جيش حملته (أى العامل) الى الخليفة ليضعه فى بيت المال - خزانة الدولة - المعد للمصالح العامة .

واذا فضل من مال الصدقات فاضل عن أهل عمله (أى أهل البلد) لم يلزمه حملة الى الخليفة ، وصرفه فى أقرب أهل الصدقات من عمله .

واذا نقص مال الخراج عن أرزاق جيشه ، طالب الخليفة بتمامه من بيت المال ، لأن أرزاق الجيش مقدرة بالكفاية .

ولو نقص مال الصدقات عن أهل عمله ، لم يكن له مطالبة الخليفة بتمامه ، لأن حقوق أهل الصدقات معتبرة بالوجود . « (٢) .

(ب) : تحديد اختصاصات القائمين على النفقات العامة :

وحول تحديد اختصاصات القائمين على النفقات يقول الامام الماوردي : « واخراج الاحوال - أى الوثائق والمستخرجات - فهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقوق ، فصار كالشهادة ، واعتبر فيه شرطان : -

أحدهما : أن لا يخرج من الأموال (أى يصرف منها) الا ما علم صحته ، كما لا يشهد الا بما علمه وتحققه .

الثانى : أن لا يبتدىء بذلك حتى يستدعى منه (أى لا يصرف
الا بناء على طلب صرف) ، كما لا يشهد حتى يستشهد .

والمستدعى (أى الأمر بالصرف) لاجراج الأحوال ، من نفذت
توقيعاته ، كما أن المشهود عنده من نفذت أحكامه .

فاذا أخرج حالا ، لزم الموقع باخراجها الأخذ بها ، والعمل
عليها ، كما يلزم الحاكم تنفيذ الحكم بما يشهد به الشهود عنده . . .

فان استتراب الموقع باخراج الحال ، جاز أن يسأله من أين
أخرجه ، ويطلبه باحضار شواهد الديوان بها ، . . . فان أحضرها
ووقع فى النفس صحتها ، زالت عنه الريبة ، وان عدمها وذكر أنه
أخرجها من حفظه لتقدم علمه بها ، صار معلول القول ،
والموقع مخير بين قبول ذلك منه ، أو ورده عليه ، وليس له
استحلافه . « (٣) .

وهكذا نرى الفكر المالى الاسلامى ، يقوم على قاعدة التخصيص
فى الإيرادات العامة ، حيث قسم الأموال العامة الى عدة اقسام
كل قسم منها يوجه الى اشباع نوع من الحاجات العامة .

كما حدد بدقة وامانة كيفية العمل فى صرف المستحقات وطرق
اجراءات صرفها لمستحقيها .

* * *

تعقيب

حول القائمين على ادارة مالية الدولة

فى الفكر الاسلامى

ويعد هذا العرض الموجز ، يمكن القول بأن الفكر المالى الاسلامى اهتم اهتماما بالغاً بسياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة وطرق اختيارهم وشروط تعيينهم ، وما يتضمن ذلك من اجراءات التعيين وتحديد جهة العمل ونوعه ومدته ، وتحديد الاجر بما يتناسب واعباء الوظيفة ومستوى المعيشة ، مع بيان اسباب عزل العمال عند الخيانة أو التقصير فى العمل ، وذلك من أجل تحقيق سياسة مالية رشيدة تساعد على التنمية والانتعاج والرفاهية .

ولما كان شيوخ الاختصاص يؤدى الى الفوضى والتراخى فى العمل وافساده وعدم تحديد المسئولية ، فقد اهتم الفكر المالى الاسلامى بتحديد اختصاص القائمين على ادارة مالية الدولة ، كى يتحقق هدف الاختصاص من ضبط تحصيل الايرادات وانفاقها وفقاً لما يقتضى به احكام الشرع والصالح العام للدولة .

هذا وقد اسهم الامام الماوردى بفكره الواقعى ، كل ما يختص بشئون العاملين بالمصالح والادارات العامة بالدولة ، خاصة العاملين بشئون ادارتها المالية ، اذ اشتمل على قواعد التعيين والعزل ، بقوله : « من يصح منه تقليد العمال » و « من يصح ان يتقلد العمالة » و « العمل الذى تقلده » و « زمان النظر » - أى مدة التعيين - و « جارى العامل على عمله » أى الراتب الذى يستحقه عن عمله - و « فيما يصح به التقليد » أى اجراءات التعيين ، ثم متى يعتبر قرار العزل ومتى لا يعتبر (١) .

(١) انظر : ذلك بالتفصيل بكتاب الاحكام السلطانية : ص ٢٠٩ - ٢١٣ .

وبذلك يعتبر فكر الامام الماوردي ، سجلا حافلا وشاملا وكاملا
لكافة شئون العاملين بالدولة ، يمكن بواسطته معرفة حاجة العمل
من العمال كما وكيفا ، والشروط التي ينبغي توافرها فيمن يتولى
الوظائف والأعمال في ادارة مالية الدولة على وجه الخصوص ،
والمؤهلات العلمية والعملية اللازمة لها .

وبذلك نستطيع ان نقول : ان فكر الامام الماوردي ، يفوق ما هو
عليه الآن من قواعد ونظم خاصة بقسم « شئون العاملين » بالمصالح
والادارات الخاصة بدواوين الحكومات اليوم .

الباب الثاني

حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة

تمهيد :

(مفهوم الخزانة العامة - بيت المال (١) - في الفكر الاسلامي)

مفهوم بيت المال :

يقصد بمفهوم الخزانة العامة للدولة - بيت المال - في الفكر الاسلامي ، انه ليس مجرد المكان الذي يحفظ فيه المال فقط ، وانما يتضمن معنى آخر وهو الشخصية المعنوية المستقلة التي يمثلها ، والتي لها حقوق معينة ، وعليها التزامات محددة .

فعندما عبر الامام الماوردي عن - بيت المال - بقوله : « ان بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكان » (٢) .

أراد بذلك ان يؤكد الشخصية المعنوية - لبيت المال - فكانه يريد ان يقول : ان بيت المال ، عبارة عن الجهة أيضاً لا المكان فقط .

بدليل انه لا خلاف بين فقهاء الفكر المالي الاسلامي ، في

-
- (١) يلاحظ : انه على الرغم من شيوع لفظ - بيت المال - في الفكر المالي الاسلامي للتعبير عن الخزانة العامة للدولة ، فان الامام الغزالي : استعمل لفظ الخزانة فاللفظان مترادفان في المعنى الاصطلاحي ، وفي الاستعمال : انظر : كتاب احياء علوم الدين ج ٥ ص ٨٨٦ .
- (٢) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

أن بيت المال ، يطلق على المكان الذى يحفظ فيه الأموال العامة ، وذلك عندما يعبرون عنه بقولهم : لم يكن هناك - بيت مال - فى عهد رسول الله ﷺ وإنما كان المال يصرف فى مصالح المسلمين لوقته ، ولم يكن فى الموارد ما يفيض عن الحاجة حتى يخزن ، حيث كان ﷺ يصيب منه الأنصار والمهاجرين ، وكل مسلم حسب غنائه فى نصرة دين الله .

فالمقصود من بيت المال هنا المكان ، وليس الجهة ، لأن الجهة قائمة منذ قيام الدولة الإسلامية عقب هجرة رسول الله ﷺ إلى المدينة المنورة .

أما المكان فلم يوجد الا فى عهد - أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - عندما اتخذ له - بيت المال - بالسج من ضواحي المدينة (٣) .

وبناء عليه : فان بيت المال باعتباره الجهة ذات الشخصية المعنوية قد نشأ بنشأة الدولة الإسلامية ، وبالذات بعد غزوة بدر الكبرى .

وباعتباره المكان ، كان قد تحقق على عهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - عندما قيل له : ألا تجعل عليه من يحرسه ؟ قالوا : فكان ينفق جميع ما فيه على المسلمين فلا يبقى منه شيء ، ولما قضى نحبه ، ذهب عمر - رضى الله عنه - فى نفر من الصحابة لتسلم بيت المال فلم يجدوا فيه شيئاً (٤) .

(٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٠٨ ط الثالثة .

(٤) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٠٨ ط الثالثة .

تدوين الدواوين :

هذا وقد استكمل وجود بيت المال فى خلافة - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - عندما امتد سلطان الدولة شرقا وغربا ، وكثر تبعا لذلك موارد الدولة من الجزية والخراج زيادة لا طاقة للخليفة وإمرائه بضبطها ، فعمد الخليفة عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - الى تنظيم مالية الدولة فدون الدواوين (٥) ، لحفظ أموال المسلمين ، وإثبات حقوقهم ، وإحصاء دخل الدولة من مواردها المختلفة ، ودفقاتها - كرواتب الجند وأرزاق العمال والقضاة وأثمان الأدوات الحربية ونحو ذلك مما ينفق لتحقيق المصالح العامة للمسلمين ، فكانت فكرة إنشاء بيت المال ، تقوم على أساس تسلم الأموال المجتمعة من الزكاة والمغانم والخراج للصرف منها على شئون المسلمين فى السلم والحرب .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « ثم لما فتح الله على المسلمين البلاد ، ومكنهم من خزائن الملوك ، وكثر فيها الجيوش ، جعل أمير المؤمنين عمر ، لطبقات الناس ديوانا ، واجمعت الأمة عليه ، فجعل أهل بيت الرسول ﷺ فى أول الدواوين ، ثم المهاجرين ثم الأنصار ، ثم أحياء العرب بعضهم بعد بعض .

وكان يأمر يقسم ما يجتمع فى بيت المال من هذه الأموال باخراج المؤن وإزاحة العلل ، على ما بينه الله لرسوله فيها فضل عنده من خمس ألفىء ، وما فى بابيه قسمه بين المسلمين على ما أمره الله به « (٦) .

(٥) لمزيد من التفصيل حول سبب وضع الديوان واختلاف الناس حول سبب نشأته . انظر : الأحكام السلطانية / الماوردى ص : ١٩٩. وما بعدها وكذا كتاب المقدمة / لابن خلدون ص ١٧٠ ، ١٧١ ، وكتاب الوزراء والكتاب / للجهشارى ص ١٦ ، ١٧ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

(٦ - الامارة المالية للدولة)

وبذلك فان بيت المال فى الفكر المالى الاسلامى ، هو الخزانة العامة للدولة ، وهو الجهة التى يتعلق بها كل مال استحقه المسلمون - أعنى (حقوق بيت المال) وتعرف بموارد الدولة .

وهو أيضا الجهة التى يتعلق بها كل الالتزامات التى وجبت صرفها لمصالح المسلمين ، وتسمى (حقوقا على بيت المال) وتعرف بالتفقات العامة أو (الاستخدامات) .

وقد تطورت الدواوين فى الدولة الاسلامية حتى صارت من نظم الحكم فيها ، وقد عرف الامام الماوردى الديوان بقوله : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الاعمال والأموال ، ومن بها من الجيوش والعمال ... » (٧) .

وقد قسم الامام الماوردى الابواب الرئيسية لديوان السلطنة الى خمسة اقسام بقوله : -

« القسم الاول : ما يختص بالجيش من اثبات وعطاء ... »

« القسم الثانى : ما يختص بالاعمال من رسوم وحقوق ... »

« القسم الثالث : فيما يختص بالعمال من تقليد وعزل ... »

« القسم الرابع : فيما يختص ببيت المال من دخل وخرج ... » (٨)

ومن هنا كان الغرض الاساسى من انشاء ديوان بيت المال ، هو ضبط الموارد العامة للدولة وصرفها على مستحقيها ، ومحاسبة القائمين عليها .

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١٩٩ .

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٢ وما بعدها .

وفى هذا يقول : قدامة بن جعفر « والغرض منه (الديوان)
انما هو محاسبة صاحب بيت المال على ما يرد عليه من الأموال ،
ويخرج من ذلك فى وجوه النفقات والاطلاقات (المصروفات) ، اذا
كان ما يرفع من الختمات ، مشتملا على ما يرفع الى دواوين الخراج
والضياع من الحمول (الأموال التى تحمل الى بيت المال) وسائر
الورود ، وما يرفع الى ديوان النفقات ، مما يطلق فى وجوه النفقات ،
وكان المتولى لها جامعا للنظر فى الأمرين ، ومحاسبا على الأصول ،
والنفقات ... » (٩) .

قاعدة التخصيص : -

هذا وقد اقام الفكر المالى الاسلامى نظامه على أساس
قاعدة التخصيص ، حيث قسم الأموال العامة الى عدة أقسام ، كل
قسم منها يوجه الى اشباع نوع معين من الحاجات العامة .

فلا يجوز النقل من قسم الى آخر عند عدم وجود ضرورة او
سبب لذلك ، فاذا وجدت الضرورة او السبب جاز الخروج عن هذا
المبدأ .

وفى هذا الصدد يقول ابو يوسف : « ولا ينبغي أن يجمع مال
الخراج الى مال الصدقات والعشور ، لأن الخراج فى لجميع المسلمين
والصدقات لمن سمى الله عز وجل فى كتابه . » (١٠) .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماورى : « ولا يجوز أن يصرف
الفىء فى أهل الصدقات ، ولا يصرف الصدقات فى أهل الفىء » (١١)

وتمشيا مع مفهوم الخزائنة العامة - بيت المال - من أنه يتضمن

(٩) الخراج وصناعة الكتابة : ص ٣٦ .

(١٠) الخراج : ص ٨٠ .

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١١٢ .

الجهة ، لا المكان فقط ، فانه ليس من الضروري ايداع كافة الايرادات
الاولا فى بيت المال ، حتى يمكن صرفها ، فليس كل ايرادات الدولة
تقبض وتودع فى الخزانة العامة للدولة ، حتى يمكن للوحدات الادارية
صرفها بل يجوز لهذه الوحدات ، ان تحصل من الايرادات ما يقوم
بالصرف من حصيلتها فى دفع الأجور والمرتبات وما تحتاجه من اعمال
مطلوبة منها .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى فيما يختص ببيت المال
من دخل وخرج : « ان كل مال استحققه المسلمون ولم يتعين مالكه منهم
فهو من حقوق بيت المال .

فاذا قبض صار بالقبض مضافا الى حقوق بيت المال ، سواء
ادخل الى حرزه او لم يدخل ، لان بيت المال عبارة عن الجمة لا عن
المكان .

وكل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين ، فهو حق بيت
المال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخراج (الخارج) من
بيت المال سواء خرج من حرزه او لم يخرج .

لان ما صار الى عمال المسلمين او خرج من ايديهم ، فحكم بيت
المال جار عليه فى دخله اليه وخرجه « (١٢) .

وبذلك يرى الامام الماوردى ، أن يسجل فى الخزانة العامة
للدولة الايرادات التى وصلت اليها فعلا ، مضافا اليها الايرادات التى
قبضت فى أى إقليم ، وتم انفاقها فى المصالح العامة للمسلمين .

هذا وقد قسم الفكر المالى الاسلامى بيت المال الى عدة
اقسام لكل قسم منها موارد ومصارفه له حقوق وعليه التزامات ،

حددت أما بالقرآن الكريم أو بالسنة النبوية أو بالاجماع أو بالاجتهاد

وحول هذا التقسيم يقول الامام الماورى : « فأما أموال الله التى فى أيدي الملوك والأمراء من حقوق بيوت الأموال التى تدخل على المسلمين من شيعتهم وغنائمهم وأخرجتهم وأعشارهم وجزية أهل ذمتهم ، فان الله قد بين سبلها وأبان عن طرقها ، ووضعها مواضعها فقال : « انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم ونسب الرقاب والغارمين ونسب سبيل الله وابن السبيل » (١٣) .

وقال الرسول ﷺ لمعاذ حين بعثه الى اليمن : « وأعلمهم أن الله قد أوجب عليهم زكاة تؤخذ من اغنيائهم فتدفع على فقرائهم » (١٤) .

وقال تعالى ذى الفىء : « ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى قلله والرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل » (١٥)

فالسنة فى صدقات المساكين والعشور والأخماس وكل ما فى باب الصدقات ، ان تقسم على هذه السهام المذكورة ، الا سهم المؤلفة قلوبهم ، لأن الله قد أغنى عنهم ورفعهم بعز الاسلام وظهور الحق ، ويعطى العاملين على مقدار الكفاية ، ولا يحل من الصدقات لآل الرسول ﷺ ولا لغنى موسى ولا ملك مقتدر .

وأما الغنيممة والفىء ، فقد كانا على عهد النبى ﷺ فيان : أحدهما للنبى ﷺ خاصة ، لم يوجف المسلمون عليه من خيل ولا ركاب ، ولكن الله يسلط رسله على من يشاء من - بنى النصير وأهل فدك - فكان ذلك لرسول الله خاصة ، الا ان النبى - عليه السلام - لم يبين به دارا ولم يشتر به عقارا ولم يتمتع

(١٣) سورة التوبة : ٦٠ .

(١٤) رواه الشيخان : انظر : فتح البارى لابن حجر العسقلانى ج ٣

ص ٢٢٩ ، ونيل الاوطار - للشوكانى ج ٤ ص ١١٥ .

(١٥) سورة الحشر : ٧ .

به فى الدنيا فضل تمتع ، بل كان يأخذ منه قوته وقوت عياله ،
ويجعل الباقي منها فى نوائب المسلمين وحوادث امر الدين .

والآخر هو ما يفىء من أموال الكفار على المسلمين من غنيمة
أو جزية أو خراج بنى تغلب ، فانه يعطى منه ذوى القربى ، وهم
عندنا قرابة النبى ﷺ مقدار كفايتهم ، ويصرف الباقي
فى نوائب المسلمين من السلاح والكراع (١٦) واعطيات
الجيوش التى تغزو أرض العدو ، ويعطون مقدار كفايتهم ، فان
فضل شيء من ذلك صرف الى اليتامى والمساكين وابن السبيل ، وان
نقص مال من صنوف الأموال عن هذه الوجوه ، فلا بأس على الامام
أن يجعله كله فى باب واحد اذا مست الحاجة ودعت الضرورة اليه
والله أعلم ... » (١٧) .

وبهذا فان كل نوع من الايرادات العامة قد خصص له نوع أو
أنواع من النفقات العامة . وبذلك يصبح أقسام بيت المال فى الفكر
الاسلامى كالتالى :

١ - بيت مال الزكاة : وتجبى حصيلته بواسطة السعاة من
المسلمين وحدهم ، توزع على المستحقين حسب الآية الكريمة (١٨)

٢ - بيت مال إيرادات الدولة من الخراج والجزية والعشور
وتصرف فى المصالح العامة للدولة - كرواتب الخلفاء والولاة والقضاة
والجنود ، وكافة خدمات الدولة العامة من أمن ودفاع وتعليم
وغير ذلك .

٣ - بيت مال الضوائع : وهى الأموال التى لا يعرف لها مالك ،
ومنها الأموال التى لا وارث لها ، وتنفق فى المصالح العامة للمسلمين

(١٦) الكراع : الخيل ، وقيل يشمل البغال والحمير كذلك .

(١٧) نصيحة الملوك : ٢٤٥ ، ٢٤٦ .

(١٨) الآية رقم ٦٠ من سورة التوبة .

٤ - بيت مال الغنائم : ويختص بتوزيع خمس الغنائم للانفاق على الجهات التي ذكرت في قوله تعالى : « واعلموا انما غنمتم من شيء فان لله خمسه وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل » (١٩) .

وفي ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب في فصلين :

- الفصل الأول : حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة .
- الفصل الثاني : حقوق والتزامات خزانة الاموال العامة .

* * *

الفصل الأول

حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة

(موازنة مستقلة)

تمهيد :

الزكاة فريضة مالية ، وركن من أركان الاسلام ، وهى بمثابة العمود الفقري فى النظام المالى الاسلامى ، دعامة من دعائم مالية الدولة .

وقد كانت الزكاة فى أول الامر صدقة عامة اختيارية من حيث النصاب والمقدار والنوع ، ولم تكن تسير وفق قواعد مرسومة لطرق جبايتها ، الا أنها كانت حقا واضحا ومشروعا للفقراء فى أموال الأغنياء بقوله تعالى : « والذين فى أموالهم حق معلوم . للسائل والمحروم » (١) .

ثم أصبحت الزكاة واجبا اجباريا بعد هجرة الرسول ﷺ وقد أسند سبحانه وتعالى لرسوله الكريم بمهمة أخذها من الأغنياء ليوردها على الفقراء بقوله تعالى : « خذ من أموالهم صدقة » (٢) بصيغة الأمر التى تقتضى الوجوب .

وقد حدد عز وجل الأصناف التى تصرف فيها الزكاة بقوله تعالى : « انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم » (٣) .

(١) سورة الماعز : ٢٤ - ٢٥ .

(٢) سورة التوبة : ١٠٣ .

(٣) سورة التوبة : ٦٠ .

وقد ترك القرآن الكريم للسنة النبوية بيان وتفصيل أنواع الأموال التي تؤخذ منها الزكاة ، وتحديد المقادير الواجبة على كل نوع من هذه الأنواع ، ففرضت على كل شيء يعتبر أصلا من أصول المنافع المتبادلة في الحياة .

فمن الحيوانات : الأبل والبقر والغنم وما شابهها .

ومن الطعام : الزروع والثمار وما في حكمها .

ومن النقود : الذهب والفضة ونحوها من المعادن (النسائلة أو الجامدة) .

وقد تحدد شروطها بثلاثة شروط هي : ملكية النصاب ، وحولان الحول ونماء المال بالفعل أو بالقوة ، وفي هذا يقول الامام الماوردي « والزكاة تجب في الأموال المرصدة للنماء اما بانفسها أو بالعمل فيها » (٤) .

وبناء عليه : فللزكاة موازنة خاصة مستقلة ، حصيلتها قائمة بذاتها يتفق منها على مصارفها الخاصة المحددة ، وهي مصارف انسانية من أجل التكافل الاجتماعي ، والاخوة الانسانية ، والعدالة الاجتماعية ، ولا تضم الى موازنة الدولة العامة التي تتسع لمشروعات شتى مختلفة تتعلق بالمصالح العامة ، بدليل ما اشارت اليه الآية الكريمة الخاصة بمصارف الزكاة حين قررت أن العاملين عليها يأخذون مرتباتهم منها ، وبذلك أصبح لزاما على ولي الأمر أن يتولى الزكاة تحصيلها وتوزيعها .

ولذا سنتناول هذا الفصل في بحثين :

١ - المبحث الأول : حقوق بيت مال الزكاة .

٢ - المبحث الثاني : التزامات بيت مال الزكاة .

(٤) الاحكام السلطانية : ص ١١٣ .

المبحث الأول

(حقوق بيت مال الزكاة)

قسم الفكر المالى الاسلامى انواع الأموال التى تجب فيها الزكاة الى أموال ظاهرة وأموال باطنة ، مبينا حقوق بيت مال الزكاة فيهما .

وخول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « والأموال المزكاة ضربان : ظاهرة وباطنة .

فالظاهرة : ما لا يمكن اخفاؤه - كالزروع والثمار والمواشى .

والباطنة : ما أمكن اخفاؤه من الذهب والفضة وعروض التجارة وليس لوالى الصدقات (٥) نظر فى زكاة المال الباطن ، وأربابه أحق بالخراج زكاته منه ، إلا أن يبذلها الرباب الأموال طوعا فيقبلها منهم ويكون فى تفريقها عونا لهم ، ونظرة مختص بزكاة الأموال الظاهرة يؤمر الرباب الأموال بدفعها اليه . « (٦) .

فالفكر المالى الاسلامى ، جعل من حق واختصاص القائم على بيت مال الزكاة ، جباية زكاة المال الظاهر ، وليس من حق الأفراد التصرف فيها حسب ضمائرهم وتقديراتهم الشخصية ، فقد ثبت أن رسول الله - ﷺ - كان يبعث رسله وعماله لتحصيل الواجب عليهم فى المال الظاهر ، وكان - ﷺ - يجبر أصحاب الأموال على أداء الزكاة للدولة .

(٥) يقصد بالصدقة هنا : الزكاة الواجبة ، ولهذا يقول الامام الماوردى :

« الصدقة زكاة ، والزكاة صدقة . يفترق الاسم ويتفق المسمى » الاحكام السلطانية :

ص ١١٣ .

(٦) الاحكام السلطانية : ص ١١٣ .

وتأكيدا لذلك قال أبو بكر - رضى الله عنه - فى شأن قبائل العرب التى أثبت أن تدفع اليه الزكاة التى كانوا يدفعونها لرسول الله ﷺ - : « والله لو منعونى عقالا كانوا يؤدونه لرسول الله لقاتلتهم عليه » . وكان هذا فى الأموال الظاهرة ، وبخاصة فى الأنعام .

أما بالنسبة للمال الباطن من نقود وعروض تجارة ، فإن الفكر المالى الاسلامى يرى أن يتولى أخذها القائم على بيت مال الصدقات ويقوم بتوزيعها على مستحقيها ، ولكن هل يجب عليه ذلك ؟ وهل له أن يجبر الناس على دفعها اليه والى موظفيه ؟ وإن يقاتلهم على ذلك كما فعل أبو بكر - رضى الله عنه - ؟ هذا هو ما اختلف فيه مفكرو الاسلام من الفقهاء .

وبرغم الاختلاف بينهم فإنهم متفقون على أمرين : - (٧) .

الأول : من حق الامام مطالبة الرعية بالزكاة فى أى نوع من الأنواع المال - الظاهر والباطن .

الثانى : اذا أهمل الامام أمر الزكاة ولم يطالب بها ، لم تسقط التبعة عن أرباب المال ، بل تبقى فى اعتناقهم ، ولا تطيب لهم بحال ، ويجب عليهم ادائها بأنفسهم الى مستحقيها ، لأنها عبادة وفريضة دينية لازمة .

والذى اراه : أن النصوص الواردة التى جعلت الزكاة من مسئولية الامام ، لم تفرق بين مال ظاهر ومال باطن ، وواجبت على الامام أن يتولى أمر الزكاة تحصيلها وتوزيعها ، وبذلك تصبح جميع الأموال

(٧) انظر : رد المحتار على الدر المختار ، لابن عابدين ج ٢ ص ٥ ، الروضة / للنووى ج ٢ ص ٣٠٥ ، المغنى / لابن قدامة ج ٦٤١ ، الشرح الكبير بجاشية الدسوقي / ج ١ ص ٥٠٣ .

المزكاة من حقوق بيت المال ، خاصة وان صرف الزكاة ليس مقصورا على الأفراد من الفقراء والمساكين وابنساء السبيل ، بل تشمل أيضا مصالح عامة للمسلمين ، لا قبل للأفراد بتقديرها وانما الذى يختص بتقديرها هم الولاة كأعطاء المؤلفة قلوبهم ، واعداد العدة والعدد للجهاد فى سبيل الله - وغير ذلك مما هو من اختصاص ولى الأمر .

هل يجوز للخزانة العامة أن تقوم بمهام خزانة الزكاة ؟

يتعرض الامام الماوردى لأراء مفكرى فقهاء الاسلام فى حالة احقية قيام بيت المال الخاص بالزكاة ، فهل يكون بيت المال العام الخاص بالموارد الأخرى - من خراج وجزية وعشور ... الخ ، محلا للزكاة ام لا ؟ .

وذلك بقوله : « وأما الصدقة فضربان :

صدقة مال باطن ، فلا يكون من حقوق بيت المال ، لجواز أن ينفرد الربابه باخراج زكاته فى اهلها .

- والضرب الثانى : صدقة مال ظاهر - كأعشار الزرع والثمار وصدقات المواشى .

فعند أبى حنيفة : أنه من حقوق بيت المال (٨) ، لأنه يجوز صرفه على رأى الامام واجتهاده ولم يعينه فى اهل السهمين .

وعلى مذهب الشافعى : لا يكون من حقوق بيت المال لأنه معين الجهات عنده ، لا يجوز صرفه على جهاته .

لكن اختلف قوله ، هل يكون بيت المال محلا لاجرازه عند تعذر جهاته ؟

(٨) يقصد ببيت المال هنا : بيت المال العام الخاص بالموارد الأخرى التى توجه الى المصالح العامة للدولة .

فذهب في (مذهبه) القديم الى أن بيت المال اذا تعذرت الجهات يكون محلا لاحترازه فيه الى أن توجد - لأنه كان يرى وجوب دفعه الى الامام .

ورجع عنه في مستجد قوله (مذهبه الجديد) الى أن بيت المال، لا يكون محلا لاحترازه استحقاقا ، لأنه لا يرى فيه وجوب دفعه الى الامام ، وان جاز أن يدفع اليه ، فلذلك لم يستحق احترازه في بيت المال ، وان جاز احترازه فيه . « (٩) .

وفى مذهب أحمد بن حنبل قول أبو يعلى الفراء : « أنه (أي المال الظاهر) ليس من حقوق بيت المال ، لأنه لجهات معينة لا يجوز مصرفه في غير جهاته ، ولا هو محل لاحترازه عند تعذر جهاته ، لأنه لا يجب دفعه الى الامام ، وان جاز أن يدفع اليه » (١٠) .

وهكذا نرى معظم مفكرى الاسلام ، يقولون باستقلالية بيت مال الزكاة ، وعدم ضمه الى بيت المال العام ، تأكيدا على أن للزكاة موازنة خاصة مستقلة لها مواردها ، والتي حددت مصارفها بالنص .

الاقليمية لبيت مال الزكاة :

ومن الحقوق الواجبة لبيت مال الزكاة ، عدم نقل مواردها الى غير بلدها ، حتى يستغنى اهل هذا البلد عنها ، وذلك تأكيدا للاختصاص الاقليمي لبيت مال الزكاة .

فعندما جاء الاسلام وأمر أغنياء المسلمين ايتاء الزكاة ، وكلف ولى الأمر بأخذها ، جعل من سياسته أن توزع في الاقليم الذى تجبى منه ، وهذا متفق عليه بين مفكرى الاسلام فى شأن

المواشي والزروع والثمار (المال الظاهر) فالزكاة هنا توزع حيث يوجد المال .

وقد اختلف مفكرو الاسلام فى النقود ونحوها (المال الباطن) هل توزع حيث يوجد المال او حيث يوجد المالك ؟ (١١) والاشهر الذى عليه الاكثرون ، انها تتبع المال لا المالك .

والدليل على هذه السياسة ، الروايات المتواترة عن رسول الله - ﷺ حين وجه سطاته وولاته الى الاقاليم والبلدان لجمع الزكاة ، وامرهم ان يأخذوها من اغنياء البلد ، ثم يردوها على فقرائه (١٢) ، لأن المقصود بالزكاة اغناء الفقراء بهذا البلد فاذا ابحتنا نقلها أفصى الى بقاء فقراء ذلك البلد محتاجين (١٣) .

وعلى نهج هذه الدراسة سار الخلفاء الراشدون وأئمة العدل من الحكام ، وأئمة الفتوى من فقهاء الصحابة والتابعين .

يقول أبو عبيد : والأصل فى هذا ، سنة النبى - ﷺ - فى وصيته معاذاً ، حين بعثه الى اليمن يدعوهم الى الاسلام والمصلحة قال : « فاذا اقروا لك بذلك فقل لهم : ان الله قد فرض عليكم صدقة أموالكم ، تؤخذ من اغنيائكم فتتد فى فقرائكم » (١٤) .

وحول هذه السياسة يقول الامام الماوردى : « وتفرق زكاة كل ناحية فى أهلها ، ولا يجوز ان تنقل زكاة بلد الى غيره ، الا عند عدم وجود أهل السهمان فيه . » (١٥) .

(١١) انظر : حاشية المدسوقى : ج ١ ص ٥٠٠

(١٢) انظر : الاموال / لابی عبيد ص ٧٨٢ ، ٧٨٣ ، ٣٨٤ .

(١٣) انظر : المغنى / لابن قدامة ج ٢ ص ٦٧٢ .

(١٤) الاموال : ص ٧٨٣ .

(١٥) الاحكام السلطانية : ١٢٤ .

وفي موضع آخر يقول الامام الماوردي : « سنة أخرى في هذا الباب ، هي ان ما اجتمع من هذه الوجوه في بلد من البلدان ، لا ينقل منه الى غيره حتى تنزاح عنهم . ويعطى فقراؤهم كفايتهم ، ويحمل ابناء السبيل منها الى بيوتهم ، وتفك رقابهم التي أسرت في عدوهم ، ويؤدى عن غارمهم ، فان النبي - ﷺ - قد بين ذلك في سنته حيث قال : لا يترك في الاسلام مقده » (١٦) .

جواز نقل الزكاة عند الاستغناء عنها :

الأصل ان الزكاة توزع في بلد المال الذي وجبت فيه الزكاة ، فاذا استغنى هذا البلد عنها كلها أو بعضها ، لانعدام الاصناف المستحقة لها ، أو لقلة عددها وكثرة مال الزكاة ، جاز نقلها الى الامام ليتصرف فيها حسب الحاجة أو تنقل الى اقرب البلاد اليهم .

وحول هذا المعنى ، روى ابو عبيد : ان معاذ بن جبل لم يزل بالجند اذ بعثه رسول الله - ﷺ - الى اليمن حتى مات النبي - ﷺ - وأبو بكر ، ثم قدم على عمر ، فردده على ما كان عليه ، فبعث اليه معاذ بثلاث صدقة الناس ، فأكر ذلك عمر ، وقال : لم أبعثك جابيا ولا آخذ بخزينة (أى محصلا لها ، لأنها من الأموال التي ترسل لبيت المال العام) ، ولكن بعثتك لتأخذ من أغنياء الناس فتردها على فقرائهم .

فقال معاذ : ما بعثت اليك بشيء وأنا أجد أحدا يأخذه منى - فلما كان العام الثانى ، بعث اليه شطر الصدقة ، فراجعها بمثل ذلك فلما كان العام الثالث ، بعث اليه بها كلها ، فراجعها عمر بمثل ما راجعه قبل ذلك ، فقال معاذ : ما وجدت أحدا يأخذ منى شيئا » (١٧) .

(١٦) نصيحة الملوكة : ص ٢٤٧ .

(١٧) الاموال : ص ٧٨٤ ، ٧٨٥ .

ان انكار عمر - رضى الله عنه - على معاذ بن جبل فى اول الامر ، ثم مراجعته مرة ومرة ومرة ، دليل على ان الاصل فى الزكاة توزيعها فى بلدها ، واقرار عمر - رضى الله عنه - صنيع معاذ بعد مراجعته ، دليل على جواز نقل الزكاة اذا لم يوجد من يستحقها فى بلدها .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « فان استغنى عنه أهل بلد فى وقت من الأوقات ، فاحتاج اليه بلدان آخر ، حمل الى أقرب البلدان اليه ، فتزاح عليهم ثم على هذا الترتيب حتى تزاح العلل التى فى ذلك الوجه كلها ، ويسد الخلل ، فان فضلت فضلة تحمل الى بيت المال الذى عند الامام » (١٨) .

وبذلك فان الفكر المالى الاسلامى ، يرى جواز نقل الزكاة من بلدها الى بلد آخر او الى بيت مال المسلمين فى مقر الخلافة لاعتبارات او مصالح عامة للمسلمين .

* * *

المبحث الثاني

(التزامات بيت مال الزكاة)

كانت الزكاة فى أول أمرها توزع على الفقراء ومن فى حكمهم ، وعند اللزوم والضرورة ، كان رسول الله - ﷺ - يوزعها على رأيه واجتهاده فى الأغراض الحربية والسياسية ، وقد نشأ عن هذا التوزيع جدل بين المسلمين فنزل قوله تعالى : « انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم » (١) .

وبذلك خصصت التزامات بيت مال الزكاة لمن ذكروا فى الآية الكريمة التى صارت دستورا لتوزيع الزكاة .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « بعد ان كان رسول الله - ﷺ - يقسمها على رأيه واجتهاده ، حتى لزمه بعض المنافقين ، وقال أعدل يا رسول الله . فقال : (ثكلتك أمك اذا لم أعدل فمى يعدل) » .

ثم نزلت آية الصدقات بعد ، فعندها قال : رسول الله - ﷺ - « ان الله تعالى لم يرز فى قسمة الأموال بملك مقرب ولا نبى مرسل حتى تولى قسمتها بنفسه » (٢) .

وبذلك فقد شملت التزامات بيت مال الزكاة ، فئات الضعفاء من الفقراء والمساكين ، و تأمين الغارمين وأبناء السبيل ، ونشر

(١) سورة التوبة : ٦٠ .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ١٢٢ .

الدعوة الإسلامية وتحرير الأرقاء وفك أسرى المسلمين ، وغير ذلك من المصالح الدينية والسياسية والاجتماعية والتكافل الاجتماعي للأمة المسلمة .

وعلى ضوء ما ذكره القرآن الكريم عن التزامات بيت مال الزكاة وما بينته سنة النبي - صلى الله عليه وسلم - والخلفاء الراشدون والأئمة المجتهدون من مفكرى الإسلام ، نتحدث عن مصارف الزكاة الثمانية من خلال فكر الامام الماوردى .

يقول الامام الماوردى : « واجب ان تقسم صدقات - الموائش والعشار - الزرع والشمار وزكاة الأموال والمعادن وخمس الركاظ - لأن جميعها زكاة ، على ثمانية أسهم للأصناف الثمانية اذا وجدوا ، ولا يجوز أن يخل بصنف منهم ... »

فواجب على عامل الصدقات بعد تكاملها ، ووجود جميع من سمى لها ، أن يقسمها على ثمانية أسهم بالتسوية ...

● سهم منها الى الفقراء : والفقير هو الذى لا شيء له ...

● السهم الثانى الى المساكين : والمسكين هو الذى له ما لا يكفيه ، فكان الفقير أسوأ حالا منه ...

فيُدفع الى كل واحد منهما اذا اتسعت الزكاة ، ما يخرج به من اسم الفقر والمسكنة الى الأدنى مراتب الغنى ، وذلك مقيد بحسب حالهم .

● السهم الثالث سهم العاملين عليها ، وهم صنفان : أحدهما المقيمون بأخذها وجبايتها ، والثانى المقيمون بقسمتها وتوزيعها من أمين ومباشر ومتبوع وتابع ، ... فيُدفع اليهم من سهمهم قدر أجور أمثالهم ، فإن كان سهمهم منها أكثر رد الفضل على باقى السهام ، وإن

كان أقل ، تمت أجورهم من مال الزكاة في أحد الوجهين ، ومن مال المصالح في الوجه الآخر .

● السهم الرابع سهم المؤلفة قلوبهم ، وهم أربعة اصناف : صنف يتألفهم لمعونة المسلمين ، وصنف يتألفهم للكف عن المسلمين وصنف يتألفهم لرغبتهم في الاسلام ، وصنف لترغيب قومهم وعشائرهم في الاسلام ، فمن كان من هذه الاصناف الاربعة مسلما جاز ان يعطى من سهم المؤلفة من الزكاة ، ومن كان منهم مشركا عدل به عن مال الزكاة الى سهم المصالح من الفء والغنائم .

● السهم الخامس سهم الرقاب : وهو عند الشافعي وأبي حنيفة مصروف في المكاتبين ، يدفع اليهم قدر ما يعتقدون به ، وقال مالك : يصرف في شراء عبيد يعتقون .

● والسهم السادس للغارمين ، وهم صنفان : صنف منهم استدانوا في مصالح أنفسهم ، فيدفع اليهم مع الفقير دون الغنى ما يقضون به ديونهم ، وصنف منهم استدانوا في مصالح المسلمين ، فيدفع اليهم مع الفقر والغنى قدر ديونهم من غير فضل .

● والسهم السابع سهم سبيل الله تعالى ، وهم الغزاة : يدفع اليهم من سهمهم قدر حاجتهم في جهادهم ، فان كانوا يرايطون في الثغر ، دفع اليهم نفقة ذهابهم وما أمكن من نفقات مقامهم ، وان كانوا يعودون اذا جاهدوا ، أعطوا نفقة ذهابهم وعودهم .

● والسهم الثامن سهم ابن السبيل : وهم المسافرون الذين لا يجدون نفقة سفرهم يدفع اليهم من سهمهم اذا لم يكن سفر معصية - قدر كفايتهم في سفرهم ، وسواء من كان منهم مبتدئا بالسفر او مجتازا .

وقال أبو حنيفة : أدفعه الى المجتاز دون المبتدئ بالسفر « (٣) » .

وبذلك فإن الفكر المالى الاسلامى ، يرى تعميم الاصناف المستحقين اذا كثر المال ، ووجدت الاصناف وتساوت حاجاتهم أو تقاربت ، فلا يجوز حرمان صنف منهم مع قيام سبب استحقاقه ووجود حاجته ، وليس بلزوم التسوية بين كل صنف وآخر فى قدر ما يصرف له ، وانما يكون ذلك حسب العدد والحاجة .

كما يجوز صرف الزكاة كلها لبعض الاصناف خاصة ، لتحقيق مصلحة معتبرة شرعا تقتضى التخصيص كما لا يلزم التسوية بين أفراد الصنف الواحد الاصناف الثمانية فى قدر ما يعطونه بل يجوز المفاضلة بينهم حسب حاجاتهم ، لان الحاجات تختلف من فرد الى آخر .

كما ينبغى ان يكون الفقراء والمساكين ، هم اول من تصرف اليهم الزكاة لان كفايتهم واغنائهم ، هو الهدف الاول من الزكاة .

ولا تجوز الزيادة على الحد الاقصى الذى يصرف للعاملين عليها جباية وتوزيعا ، وقد حدد بمقدار الثمن من حصيلة الزكاة . حتى لا ينفق قدرا كبيرا مما يجىء منها على الادارات والاجهزة المكلفة . بجبايتها ، وحتى لا تنفق المبالغ المحصلة بسبب الاسراف فى نفقات الجباية والتحصيل ، مما يرهق موازنة بيت مال الزكاة .

وحول ضوابط التزامات بيت مال الزكاة عند توزيعها على الاصناف الثمانية يقول الامام الماوردى : « واذا قسمت الزكاة فى الاصناف الثمانية لم يخل حالهم بعدها من خمسة اقسام :

أحدها : ان تكون وفق كفايتهم من غير نقص ولا زيادة ، فقد خرجوا بما أخذوه من أهل الصدقات ، وحرّم عليهم التعرض لها .

الثانى : ان يكون مقصرة عن كفايتهم ، فلا يخرجون من أهلها ، ويحالون بباقي كفايتهم على غيرها .

الثالث : أن تكون كافية لبعضهم مقصرة عن الباقين ، فيخرج المكتفون عن أهلها ، ويكون المقصرون على حالهم من أهل الصدقات

الرابع : أن تفضل عن كفاية جميعهم ، فيخرجون من أهلها بالكفاية ويرد الفائض من سهامهم على غيرهم من أقرب البلاد إليهم .

الخامس : أن تفضل عن كفايات بعضهم وتعجز عن كفايات الباقين ، فيرد ما فضل عن المكتفين على من عجز عن المقصرين حتى يكتفى الفريقان .

وإذا عدم بعض الأصناف الثمانية ، قسمت الزكاة على من يوجد منهم ولو كان صنفا واحدا .

ولا ينقل سهم من عدم منهم في جيران المال ، إلا سهم سبيل الله في الغزاة ، فإنه ينقل إليهم ، إلا أنهم يسكنون الثغور في الأغلب « (٤) » .

وهكذا نجد الفكر المالي الإسلامي ، أعلى اهتماما بالفسا بالتزامات بيت مال الزكاة حيال مستحقيها ، حتى لا يميل الميزان ، وتلعب الأهواء ، ويأخذ المال من لا يستحقه ، ويحصر منه من يستحقه ، وحتى لا تجمع الأموال من أربابها ، لتنفق على السولة وأقاربهم وأعوانهم وكل ما يظهر عظمتهم وسلطانهم ، ضاربين عرض الحائط بكل ما تحتاجه فئات الشعب العاملة والضعيفة من الفقراء والمساكين والمحتاجين .

(تعقيب)

(حول حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة)

جاءت رسالة الاسلام شاملة هادية ، هدفها تحرير الفرد من الظلم وتكريمه واسعاده ، فهي تسعى دائما لتوجيه الشعوب والحكام الى الحق والخير ، وتدعو الناس كل الناس الى الله ليعبدوه ولا يشركوا به شيئا ، ولا يتخذ بعضهم أربابا من دون الله .

ولذا أعطى الفكر المالى الاسلامى أهمية كبيرة نحو حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة ، من أجل تحقيق الضمان العادل للأفراد المجتمع فيسود الرخاء ويعم الصلاح ، وتتحقق العدالة الاجتماعية ، وينتشر التعاون والتعاطف بين أفراد المجتمع الاسلامى .

ولهذا أوجب الفكر الاسلامى على الدولة ، تحصيل موارد بيت مال الزكاة وتوزيعه على مستحقه وذلك لعدة أسباب أهمها : -

- أن كثيرا من أرباب الأموال قد تموت ضمائرهم بسبب حب الدنيا والمساك المال عن مستحقه ، فلا ضمان للفقراء والمساكين وغيرهم اذا ترك حقهم لمثل هؤلاء ، كما هو حاصل الآن من أكثر الأغنياء .

- أن فى اخذ الفقراء والمساكين حقهم من الدولة ، لا من الأشخاص الأغنياء ، فيه حفظ لكرامتهم ، ورعاية لشاعرهم من أن يجرحها المن والأذى .

- أن صرف الزكاة ليس مقصورا على الفقراء والمساكين وابنائ السبيل ، بل هناك جهات أخرى تصرف الزكاة اليها من المصالح العامة لا يستطيع الأغنياء تقديرها ، انما تقديرها يرجع الى أجهزة الدولة مثل حق المؤلف قلوبهم واعداد البعده للجهاد فى سبيل الله .

الفصل الثانى

« حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة » (الموازنة العامة للدولة)

تمهيد :-

انتهج الفكر المالى الاسلامى منذ سنيه الاولى ، سياسة الموازنة بين موارد الدولة ونفقاتها ، وقد ارتبطت هذه السياسة بالقواعد الكلية التى اقراها القرآن الكريم ، وقام رسول الله - ﷺ - بتبويبها وتطبيقها .

واتخذت هذه السياسة طابع المرونة والاجتهاد فى الرأى كلما جدت الحاجات وتنوعت الأحداث والمطالب تبعا لتطور الأزمنة والأمكنة .

وكان الخلفاء ومفكرو الاسلام ، دائما يربطون الجزئيات والتفريعات التى انتهوا اليها بالقواعد الكلية التى جاء بها القرآن الكريم ، والسنة النبوية ، ليحققوا من وراء ذلك روح الاسلام فيما ينبغى أن يقوم عليه المجتمع من توازن اجتماعى وسياسى واقتصادى دون تزمّت أو تحجر .

وقد كانت الموارد العامة للدولة كثيرة ومتنوعة ، منها موارد دورية ذات مواعيد ثابتة تحصل كل عام مثل الجزية والخراج ، وغير دورية - مثل : العشور والفقء وخمس الغنائم وتركة من لا وارث له وكل مال لا يعرف له مستحق معين من الافراد .

وكانت هذه الموارد توجه الى الحاجات العامة لمصالح المسلمين من الدفاع والأمن الداخلى ، وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية

- ١٠٤ -

وغير ذلك من نفقات الدولة .

ولذا سنتناول هذا الفصل فى ثلاثة مباحث .

المبحث الأول : حقوق خزانة الأموال العامة .

المبحث الثانى : التزامات خزانة الأموال العامة .

المبحث الثالث : وظائف الخزانة العامة للدولة .

* * *

المبحث الأول

(حقوق خزانة الأموال العامة)

تشمل حقوق الخزانة العامة للدولة ، كل مال لا يستحقه فرد بذاته من المسلمين ، لأن حقوق (موارد) الخزانة العامة في الفكر المالى الاسلامى ، هى لتوفير ما تتطلبه المصالح العامة للدولة .

وحقوق الخزائنة العامة للدولة كثيرة منها : الجزية والخراج والعشور ، وايرادات املاك الدولة والقروض والتوظيف ، وخمس الفىء وخمس الغنيمة ، والضوائع وغير ذلك من الموارد الأخرى الثانوية .

وحول حقوق الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « كل مال أخذ من المشركين بغير ايجاف خيل ولا ركاب ، من خراج ارض أو جزية ، أو مال صلح ، أو عشور تجارة ، أو تركة ميت لم يخلف وارثا » (١) .

حقوق الخزانة العامة من الجزية : -

فرضت الجزية على أهل الذمة ، كما فرضت الزكاة على المسلمين ، فالجميع فى نظر الاسلام رعية لدولة واحدة ، يتمتعون بحقوق واحدة ، وينتفعون بمصالح الدولة العامة بنسبة واحدة .

أما الزكاة : فهى تتضمن معنى تعبدى ، بينما الجزية تحمل معنى قانونى يدخل فيما يسمى بحقوق الدولة الخاصة .

فكان الجزية اثبتت للذمى الأمن العام على نفسه وأهله وماله فى المقام والسفر ، ومن ثم فقد وجب على المسلم الجهاد فى

سبيل الله ، والذمى وجبت عليه الجزية ، وذلك بغية التكافؤ العادل بين المسلمين والذميين .

وتقدر الجزية على ثلاثة أصناف فى كل سنة :

- ١ - الأغنياء : فرض عليهم قيمة ثمانية وأربعون درهما .
- ٢ - المتوسطون : فرض عليهم قيمة أربعة وعشرون درهما .
- ٣ - الفقراء : فرض عليهم قيمة اثنان وعشرون درهما .

وقد ائفى من هؤلاء المرضى والعجزة وغير المتكسبين من حرفة أو غيرها ، فلا جزية على مسكين ، ولا على مقعد ، ولا على ذى عاهة ولا على الرهبان فى الأديرة ، ولا على المرأة ، ولا على الصبى ، وبذلك توجب الجزية على الحر القادر .

وفى هذا المعنى يقول أبو يوسف : « والجزية واجبة على جميع أهل الذمة ممن فى السواد وغيرهم من أهل الحيرة وسائر البلدان من اليهود والنصارى والمجوس والصائبين والسامرة ، ما خلا نصارى بنى تغلب وأهل نجران خاصة .

وانما تجب الجزية على الرجال منهم دون النساء والصبيان : على الموسر ثمانية وأربعون درهما ، وعلى الوسط أربعة وعشرون ، وعلى المحتاج الحراث العامل بيده اثنا عشر درهما يؤخذ ذلك منهم فى كل سنة ...

ولا يحل للوالى أن يدع أحدا من النصارى واليهود والمجوس والصائبين والسامرة الا أخذ منهم الجزية ، ولا يرخص لأحد منهم فى ترك شىء من ذلك ، ولا يحل أن يدع واحدا ، ويأخذ من واحد ، ولا يسع ذلك لأن دماءهم وأموالهم انما أحرزت بأداء الجزية « (٢) .

وحول الأصناف التي تؤخذ منها الجزية واختلاف الفقهاء في قدرها يقول الامام الماوردي : « ولا تجب الجزية الا على الرجال الأحرار العقلاء ، ولا تجب على امرأة ولا صبي ولا مجنون ولا عبد ، لأنهم أتباع وذراى ... »

واختلف الفقهاء في قدر الجزية .

فذهب أبو حنيفة الى تصنيفهم ثلاثة اصناف : اغنياء يؤخذ منهم ثمانية وأربعون درهما ، وأوساط يؤخذ منهم أربعة وعشرون درهما ، وفقراء يؤخذ منهم اثنا عشر درهما . فجعلها مقدرة الأقل والأكثر ومنع اجتهاد المولاة فيها .

وقال مالك : لا يقدر اقلها ولا اكثرها ، وهى موكولة لاجتهاد المولاة فى الطرفين .

وذهب الشافعى : الى أنها مقدرة الأقل بدنيا لا يجوز الاقتصار على أقل منه ، وعنده غير مقدرة الأكثر ، يرجع فيه الى اجتهاد المولاة ، ويجتهد رايه فى التسوية بين جميعهم أو التفضيل بحسب احوالهم ...

ولا تجب الجزية عليهم فى السنة الا مرة واحدة بعد انقضائها بشهور هلالية ... » (٣) .

وفى موضع آخر يحدد الامام الماوردي الاصناف التي تؤخذ منها الجزية ومقدارها والحكمة من أخذها بقوله : « واذا بذل الجزية اهل الكتاب من اليهود والنصارى ومن وافقهما فى أصول دينهما من الصائبيين والسامرة والمجوس الذين هم فيها كأهل الكتاب ، اقروا بها فى دار الاسلام آمنين على نفوسهم وأموالهم وذرايهم . »

ولا يقبل من أحد منهم فى كل سنة أقل من دينار ، فان
صولحوا على أكثر منه لزمهم ما صولحوا عليه ...

واذا صالح الامام قوما عليها ، أثبت ما استقر من صلحهم فى
دواوين امصار المسلمين ليؤخذوا بها « (٤) »

حقوق الخزانة العامة من الخراج : (٥)

فرض الخراج على الأرض التى صالح عليها المشركون بمقدار
معين من حاصلاتها الزراعية أو من أموالهم . وكذا الأراضى التى
فتحها المسلمون عنوة وحربا ووقفها الامام على مصالح المسلمين .

يقول الامام الماوردى : « وأما الخراج ، فهو ما وضع على رقاب
الأرض من حقوق تؤدى عنها » (٦) .

ولم يعرف الخراج موردا ماليا للدولة فى العصر النبوى ولا فى
عهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - أما فى عهد عمر بن
الخطاب - رضى الله عنه - اتسعت رقعة الدولة الاسلامية ، وازديت
الى الموارد المالية موارد جديدة كان من أهمها الخراج .

ويوضح الامام الماوردى الاصل فى الخراج أنه يوضع على الأرض
التى صولح عليها المشركون بقوله : « ما صولح عليه المشركون من
أرضهم ، فهى الأرض المختصة بوضع الخراج عليها ، وهى على
ضريين »

أحدهما : ما خلا عنه أهله حتى خلصت للمسلمين بغير قتال ،
فتصير وقفا على مصالح المسلمين ، ويضرب عليها الخراج ، ويكون

(٤) الاقناع : ص ١٧٩ ، ١٨٠ .

(٥) يشبه الضريبة العقارية التى نعرفها الآن بالنسبة للأراضى الزراعية .

(٦) الاحكام السلطانية : ص ١٤٦ .

أجرة تقرر على الأبد ، وإن لم يقدر بمدة ، لما فيها من عموم المصلحة ، ولا يتغير بإسلام ولا ذمة ، ولا يجوز بيع رقابها اعتبارا لحكم الوقوف .

الثانى : ما أقام فيه أهله وطلخوا على إقراره فى أيديهم بمزاج يضرب عليهم ، فهذا على ضربين .

أحدهما : أن ينزلوا على ملكها لنا عند صلحنا ، فتصير هذه الأرض وقفا على المسلمين كالذى أنجلت عنه أهله ، ويكون الخراج المضروب عليهم أجرة لا تسقط بإسلامهم ، ولا يجوز لهم بيع رقابها ...

الثانى : أن يستبقوها على أملاكهم ، ولا ينزلوا عن رقابها ويصلحوا عنها بخراج يوضع عليها ... « (٧) .

ويقدر الخراج بما تحتمله الأرض .

وحول هذا التقدير يقول الإمام الماوردى : « فأما قدر الخراج المضروب ، فيعتبر بما تحتمله الأرض .

فإن عمر - رضى الله عنه - حين وضع الخراج على سواد العراق ، ضرب فى بعض نواحيه على كل جريب (٨) قفيزا (٩) ودرهما ...

وضرب على ناحية أخرى غيرها هذا القدر ، فاستعمل - عثمان ابن حنيف - عليه وأمره بالمساحة ووضع ما تحتمله الأرض من

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١٤٧ .

(٨) يقصد بالجريب مساحة معينة من الأرض الزراعية يبلغ مساحتها ٣٦٠٠ ذراع مربع أى يساوى نحو ١٢٠٠ متر مربع وكانت هذه المساحة فى العراق والشام أما فى مصر فكانت الوحدة المساحية هى الفدان التى يساوى ٤٢٠٠ متر مربع .

(٩) القفيز : وزنه ثمانية أرطال تقريبا .

خراجها - فمسح ووضع على كل جريب من الكرم والشجر الملتف عشر دراهم ، ومن النخل ثمانية دراهم ، ومن قصب السكر ستة دراهم ، ومن الرطبة خمسة دراهم ، ومن البر أربعة دراهم ، ومن الشعير درهمين .

وكتب بذلك الى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - فامضاه ، وعمل فى نواحي الشام على غير هذا ، فعلم أنه راعى فى كل أرض ما تحتمله .

وكذلك يجب أن يكون واضح الخراج بعده يراعى فى كل أرض ما تحتمله ... » (١٠) .

حقوق الخزانة العامة من العشور :

يقصد بالعشور : الأموال التى تؤخذ على التجارة الصادرة من البلاد الإسلامية والواردة اليها .

ولا يخلو الحال من أن الذى يمر على العاشر مسلماً أو ذمياً ، أو مستأمناً ، فإن كان مسلماً فالمقدار الذى يؤخذ من تجارته - ربع العشر - وهو بمثابة الزكاة (أى من حقوق بيت مال الزكاة) وإن كان ذمياً يؤخذ من تجارته - نصف العشر (١١) وإن كان مستأمناً يؤخذ من تجارته - العشر - (وهما من حقوق الخزانة العامة للدولة) .

فالعشور هنا متنوعة المعايير وتختلف باختلاف المكلفين ، وحكمة ذلك أن المأخوذ من المسلمين زكاة وهى - ربع العشر - وتضعيفها

(١٠) الأحكام السلطانية : ص ١٤٨ .

(١١) العشر هنا : صار علماً لما يأخذه العاشر ، سواء كان المأخوذ عشر لغويا أو نصفه أو ربعه ، والعاشر : هو من نصبه الامام ليأخذ العشور

على أهل الذمة اعتبارا بما حدث مع نصارى بنى تغلب ، والعشر على المستأمنين نظير معاملتهم للمسلمين .

هذا وقد حدد الفكر المالى الاسلامى الحد الأدنى الذى يجب فيه العشور ، وهو ما قيمته من الذهب عشرون دينارا (أى مثقالا) ومن الفضة مائتى درهم ، فلا تؤخذ العشور من مال التجارة اذا قوم ونقص عن هذا النصاب .

وحول تنوع المعايير واختلاف المفروض على المكلفين ، والحد الأدنى الذى يجب فيه العشور يقول أبو يوسف : « يؤخذ من المسلمين ربع العشر ، ومن أهل الذمة نصف العشر ، ومن أهل الحرب العشر ، من كل ما مر به على العاشر ، وكان للتجارة ، وبلغ قيمة ذلك مائتى درهم فصاعدا أخذ منه العشر ، وإن كانت قيمة ذلك أقل من مائتى درهم لم يؤخذ منه شيء .

وكذلك اذا بلغت القيمة عشرين مثقالا ، أخذ منها العشر ، فإن كانت قيمة ذلك أقل لم يؤخذ منها شيء ، وإذا اختلف عليه بذلك مرات كل مرة لا يساوى مائتى درهم لم يؤخذ منه شيء » (١٢) .

ويفرق أبو يوسف بين مصرف عشور كل من المسلم والذمى والمستأمن (الحربى) فيقول : « وكل ما أخذ من المستمن من العشور ، فسبيله سبيل الصدقة (أى من حقوق بيت مال الزكاة) ، وسبيل ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا وأهل الحرب سبيل الخراج - (أى من حقوق الخزانة العامة للدولة) ، وكذلك ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا جزية رعوسهم ، وما يؤخذ من مواشى بنى تغلب ، فإن سبيل ذلك كله سبيل الخراج يقسم فيما فيه الخراج (أى يصرف فى المصالح العامة) وليس هو كالصدقة » (١٣) .

(١٢) الخراج : ص ١٣٢ ، ١٣٣ .

(١٣) الخراج : ص ١٣٤ .

حقوق الخزنة العامة من الفىء : -

يقصد بالفىء : هو المال الذى يؤخذ من غير المسلمين عفواً
من غير قتال - (أى صلحاً) .

وقد توسع الامام الماوردى فى تعريف الفىء ، فجعله بمعناه العام بقوله : « كل مال وصل من المشركين عفواً من غير قتال ولا بايجاف خيل ولا ركاب ، فهو كمال الهدنة والجزية وأعشار متاجرهم ، أو كان واصلاً بسبب من جهتهم كمال الخراج » (١٤) .

وفى موضع آخر يزياد توسعاً فى تعريف الفىء فيقول : « وكل مال اخذ من المشركين بغير ايجاف خيل ، ولا ركاب من خراج أرض أو جزية رقبة ، أو مال صلح ، أو عشور تجارة ، أو تركة ميت لم يخلف وارثاً ، فجميعه فىء ... »

ويمنع منه أهل الصدقات ، كما يمنع أهل الفىء من مال للصدقات ... » (١٥) .

ويرى الامام الماوردى أن الفىء والغنيمة يتفقان فى أمرين ويختلفان من وجهين بقوله : « أما الفىء والغنيمة فهما متفقان من وجهين ومختلفان من وجهين » .

فأما وجه اتفاقهما ، فأحدهما : أن كل واحد من المالين وصل من غير المسلمين . والثانى : أن مصرف خمسهما واحد .

وأما وجه افتراقهما ، فأحدهما : أن مال الفىء مأخوذ عفواً ومال الغنيمة مأخوذ قهراً ، والثانى : أن مصرف أربعة أخماس

(١٤) الاحكام السلطانية : ص ١٢٦ .

(١٥) الاقتناع : ص ١٧٩ .

الفىء (عند من يرى تخميسه) مخالف الغنيمة لمصرف أربعة
أخماس الغنيمة « (١٦) .

وهل يخمس الفىء كالغنيمة ؟

يرى الامام الماوردى أن يخمس كما يخمس مال الغنيمة ،
ويصرف كما يصرف خمس الغنيمة فيقول : « يصرف خمسه (الفىء)
فى أهل الخمس كالغنيمة .

ويعد أربعة أخماسه لمصالح المسلمين وأرزاق جيوشهم ويرتق
منه امامهم « (١٧) .

ويرى أبو يوسف وأبو عبيد : أن الفىء لا يخمس بل يصرف كله
فى مصالح المسلمين . وهذا أيضا رأى مالك وأحمد بن حنبل (١٨) .

وبذلك فإن الامام الماوردى يجعل أربعة أخماس الفىء من
حقوق الخزانة العامة للدولة ، يصرف فى مصالحها العامة والخمس
الباقى لأهل الخمس مقسوما على خمسة . وفى هذا يقول : « ففيه
(أى الفىء) اذا أخذ منهم أداء الخمس لأهل الخمس مقسوما على
خمس ، وقال أبو خنيفة - رضى الله عنه - لا خمس فى الفىء ،
ونص الكتاب فى خمس الفىء يمنع من مخالفته قال تعالى : « ما
أفاء الله على رسوله من أهل القرى ، فله وللرسول ولذى القربى
واليتامى والمساكين وابن السبيل » (١٩) .

ويرى الامام الماوردى فى تقسيم الأربعة أخماس الباقية رأيين
فيقول : « وأما أربعة أخماسه (أى الفىء) ففيه قولان :

(١٦) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ .

(١٧) الاقناع : ص ١٧٩ .

(١٨) انظر : الخراج - لأبي يوسف ص ١٩ ، والأموال - لأبي عبيد

ص ٢٨٥ .

(١٩) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ - سورة الحشر : ٧ .

أحدهما : أنه للجيش خاصة لا يشاركهم فيه غيرهم ، ليكون
معدا لأرزاقهم .

والثانى : أنه مصروف فى المصالح التى منها أرزاق الجيش
وما لا غنى للمسلمين عنه . (٢٠) .

وفى الجملة فان الفىء بمعناه العام من حقوق الخزانة العامة
للدولة ، لأنه من الأموال التى يستحقها المسلمون من بيت المال
العام ، حيث أكد الامام الماوردى ذلك بقوله : « فأما الفىء فمن
حقوق بيت المال ، لأن مصرفه موقوف على رأى الامام
واجتهاده » (٢١) .

حقوق الخزانة العامة من خمس الغنيمة والفىء :

يقصد بالغنيمة : كل مال وصل الى المسلمين من غيرهم عن
طريق الغلبة والقوة والحرب قائمة ، وليس مقصورة على المال
فقط ، بل تشمل المال والأسرى والعتاد والأسلاب والأرض والسبأ
(أى النساء والأطفال مما وقع للفاتحين (٢٢)) ويصرف أربعة
أخماسها للمحاربين والخمس الباقى يصرف - كالفىء - لله وللرسول
ولذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل .

وبيّن الامام الماوردى من هذا الخمس ما يكون من حقوقه الخزانة
العامة ، وما يكون حافظا له يصرف على مستحقه ان وجدوا . وذلك
بقوله : « وأما خمس الفىء - عند الشافعية - وخمس الغنيمة ،
فینقسم ثلاثة أقسام :

٢ - قسم منه : يكون من حقوق بيت المال (الخزانة العامة

(٢٠) الأحكام السلطانية : ص ١٢٧ .

(٢١) الأحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

(٢٢) انظر الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ وما بعدها .

للدولة (وهو سهم النبي - ﷺ المصروف في المصالح العامة .
لوقوفه مصرفه على رأى الامام واجتهاده .

٢ - وقسم منه : لا يكون من حقوق بيت المال (أى انه من
الحسابات الخاصة) وهم سهم ذوى القربى ، لأنه مستحق لجماعتهم ،
فتعين مالكوه وخرج من حقوق بيت المال ، لخروجه عن اجتهاد
الامام ورأيه .

٣ - وقسم منه : يكون بيت المال فيه حافظا له على جهاته ،
وهو سهم اليتامى والمساكين وابن السبيل ان وجدوا دفع اليهم ، وان
فقدوا أجزز لهم ٠٠ « (٢٣) .

ونرى أن القسم الثانى الخاص بذوى القربى يصبح الآن من
حقوق الخزانة العامة للدولة لأنقراض أصحابه ، وحتى لا يتسبب
مشاكل سياسية عند ادعاء بعض الناس الانتساب اليهم فى وقتنا
الحاضر .

حقوق الخزانة العامة من المال الخاص بالضوائع :

يقصد بالمال الخاص بالضوائع : الأموال التى لا يعرف لها
مستحق على وجه التحديد ، أو الأموال التى لا يعرف لها مالك
معين ، هذه الأموال تؤل الى الخزانة العامة للدولة ، وتنفق فى
المصالح العامة .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « ان كل مال استحقه
المسلمون ولم يتعين مالكة منهم ، فهو من حقوق بيت المال
(الخزانة العامة) ٠٠٠ « (٢٤) .

(٢٣) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ .

(٢٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

ويقول تقي الدين بن تيمية : « ثم انه يجتمع من الفىء جميع الاموال السلطانية التى لبيت مال المسلمين : كالاموال التى ليس لها مالك معين ، مثل من مات من المسلمين وليس له وارث معين ، وكالغصب ، والعوارى ، والودائع التى تعذر معرفة أصحابها وغير ذلك من أموال المسلمين ، العقار والمنقول ، فهذا ونحوه مال المسلمين » (٢٥) .

التركات التى لا وارث لها :

ذهب الفكر المالى الاسلامى الى أن الخزنة العامة للدولة أولى بالاموال التى لا وارث لها ، تأسيسا على أن المصالح العامة هى مصرف كل مال ليس له مستحق خاص ، وللامام أن يصنع بهذا المال ما يرى أنه أنفع للمسلمين .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « ما مات عنه اربابه ، ولم يستحق وارثه بفرض ولا تعصيب ، فينتقل الى بيت المال (الخزنة العامة) ميراثا لكافة المسلمين مصروفا فى مصالحهم .

وقال أبو حنيفة : ميراث من لا وارث له مصروف فى الفقراء خاصة صدقة عن الميت .

ومصرفه عند الشافعى فى وجوه المصالح اعم ، لأنه قد كان من الأملاك الخاصة ، وصار بعد الانتقال الى بيت المال من الأملاك العامة » (٢٦) .

الاموال التى تضبط مع اللصوص :

ذهب الفكر المالى الاسلامى ، الى أن الاموال والمتاع والسلاح

(٢٥) السياسة الشرعية ، فى اصلاح الراعى والرعية : ص ٤١ .

(٢٦) الاحكام السلطانية : ص ١٩٣ ، ١٩٤ .

وغير ذلك من الأشياء المسروقة التى تضبط مع اللصوص ولم يتبين أصحابها ، فأنها تؤل الى بيت المال (الخزنة العامة) .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وأما ما سألت عنه يا أمير المؤمنين ، مما يصيبه ولاتك فى الأمصار مع اللصوص اذا أخذوا من المال والمتاع والسلاح وغير ذلك ، فما أصبت معهم من شيء . . . فان جاء له طالب وأقام بذلك بينه - شهودا لا بأس بهم - رد عليه متاعه وأشهد عليه ، وضمنه المتاع أو قيمته ان جاء مستحق له ، وأن لم يأت له طالب بيع المتاع والسلاح وصير ثمنه والمال الذى أصيب معهم الى بيت المال (الخزنة العامة) » (٢٧) .

أموال الغرباء وأمتعتهم :

ذهب الفكر المالى الاسلامى ، الى ان الأموال التى تعثر عليها الدولة ، وللم يستدل على صاحبها ، وليس لها من يطالب بها ، فأنها من حقوق بيت المال (الخزنة العامة) .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وما صار الى القضاة فى المدن والأمصار من متاع الغرباء ومالههم ، وليس لذلك طالب ولا وارث ، فينبغى ان يرفع اليك ذلك .

فأنه ان بقى فى ايدى القضاة ، صبروه الى اقوام يأكلونه وهذا وشبهه ما وجد مع اللصوص ، مما ليس له طالب ولا مدع انما هو لبيت مال المسلمين » (٢٨) .

حقوق الخزنة العامة من القطاعات :

القطاعات فى الفكر المالى الاسلامى ، نظام خاص يختلف كل

(٢٧) الخراج : ص ١٨٣ .

(٢٨) الخراج : ص ١٨٣ ، ١٨٤ .

الاختلاف عن أى نظام يتشابه معه فى مجرد الاسم ، وهو النظام الاقطاعى (٢٩) ، فلم تكن الأرض تنزع من ملاكها وتعطى للفلاحين وإنما كانت الأرض المقطعة ، هى التى تصير ملكا للمسلمين بحكم الفتح وليس لها مالك يطالب بها ، مثل الأراضى التى تكون لحاكم البلاد نفسه ، أو لمن قتل فى الحرب أو هرب عنها ، وهذه هى التى كان يطبق عليها نظام القطائع .

فكان الامام يوزعها لمن يرى أن له بلاء حسنا فى الاسلام ، ومن يقوى على العدو ، ويرى فيه خيرا للمسلمين واصلاحا لامرهم ، نظير قدر من المال يختلف باختلاف نوع الأرض المقطعة ، فان كانت خراجية فعليها الخراج ، وان كانت عشرية عليها العشر ، وللامام مطلق الحرية فى أن يربط غير ذلك ، ما دام يتفق مع الصالح العام .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وكل أرض ... ليست لأحد ولا فى يد أحد ولا ملك أحد ولا وراثة ولا عليها أثر عمارة ، فأقطعها الامام رجلا فعمرها ، فان كانت فى أرض الخراج ، أدى عنها الذى أقطعها الخراج ، ... وان كانت من أرض العشر أدى عنها الذى أقطعها العشر ... »

والأرض عندى بمنزلة المال ، فللامام أن يجيز من بيت المال من كان له غناء فى الاسلام ، ومن يقوى به على العدو ، ويعمل فى ذلك بالذى يرى أنه خير للمسلمين وأصلح لامرهم ...

(٢٩) وهو النظام الذى كان سائدا فى أوروبا فى العصور الوسطى ، والذى يرجع نشأته الى الملك الفاتح ، الذى كان يوزع على قادته أراضى البلاد المفتوحة ، وهؤلاء يوزعونها من دونهم فى نظام هرمى معروف نظير الاخلاص للملك ومساعدته فى الحرب ، وكانت نتيجة ذلك أن الأرض تبقى فى أيدي الملوك ، ويظل الملك ورجال حرب يدا واحدة فى الدفاع لاشتراك مصالحهم جميعا وتبادل المنافع بينهم ، وأما الشعب فكان أفرادهم رقيق أرض كما هو معروف ، راجع ذلك تطور النظم الاقتصادية للدكتور زكريا أحمد نصر ص ٧٣ .

ولا أرى أن يترك الرضا لا ملك لأحد فيها ولا عمارة حتى يقطعها
الامام ، فان ذلك أعمر للبلاد وأكثر للخراج ... « (٣٠) .

التكليف الفقهي لنظام القطائع :

كيف الامام الماوردي الحكم الفقهي لهذا النظام بقوله : « فهذا
النوع من العامر (٣١) ، لا يجوز اقطاع رقبته ، لأنه قد صار
باصطفائه لبית المال ملكا لكافة المسلمين ، فجرى على رقبته حكم
الوقوف المؤبد ، وصار استغلاله هو المال الموضوع في حقوقه .

والسلطان فيه بالخيار على وجه النظر في الأصلح بين أن
يستغله لبית المال ، كما فعل عمر (٣٢) - رضى الله عنه - وبين
أن يتخير له من ذوى المكنة والعمل من يقوم بعمارة رقبته بخراج
يوضع عليه مقدر بوفور الاستغلال ونقصه ، كما فعل عثمان (٣٣)
رضى الله عنه - ويكون الخراج أجرة تصرف في وجوه المصالح ، الا
أن يكون مأخوذا بالخمس ، فيصرف في أهل الخمس ... « (٣٤)

(٣٠) الخراج : ٥٩ ، ٦٠ ، ٦١ .

(٣١) أى الأرض العامرة بالزراعة .

(٣٢) قرر الامام الماوردي : أن عمر - رضى الله عنه - كان يصرفها في

مصالح المسلمين وأنه لم يقطع من الأرض شيئا منها - انظر : الاحكام

السلطانية : ص ١٩٣ .

(٣٣) يقول الامام الماوردي : « ثم ان عثمان - رضى الله عنه - اقطعها ،

لأنه رأى اقطاعها أوفر لغلتها من تعطيلها ، وشرط على من اقطعها إياه أن

يأخذ منه حق الفىء ، فكان ذلك منه اقطاع أجارة لا اقطاع تمليك ، فتوفرت

غلتها حتى بلغت على ما قيل خمسين ألف ألف درهم ، فكان منها صلاته .

وعطاياه ، ثم تناقلها الخلفاء بعده . « انظر : الاحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

(٣٤) الاحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

- ١٢٠ -

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى يؤكد أن للدولة املاك خاصة
هى من حقوق الخزانة العامة للدولة ، وأن هذه الأملاك تتكون من
الأراضى التى ليس لها مالك معين .

وأن الفكر المالى الاسلامى ، يرى عدم احتفاظ الدولة بملكية هذه
الأراضى أو بالاشراف على استغلالها ، وأن استغلال الأفراد لهذه
الأراضى يكون أذكى إنتاجا واجزل فائدة من استغلال الدولة لها ،
وأن اصلاح هذه الأراضى بفضل استغلال الفرد ، كفيل بزيادة موارد
الخزانة العامة للدولة .

* * *

المبحث الثاني

« التزامات خزانة الأموال العامة »

تمهيد :

التزامات خزانة الأموال العامة للدولة ، كثيرة ومتنوعة ،
وتمشيا مع قاعدة التخصيص ، فإن الفكر المالى الاسلامى ، يخصص ،
لكل نوع من النفقات العامة فى الدولة ، نوع أو أنواع من الإيرادات
العامة .

فايراد الدولة من - الجزية والنخاج والعشور - كان يوجهه
للانفاق فى المصالح العامة من الدفاع والأمن ورواتب العاملين
بالدولة ، وتحقيق العدالة الاقتصادية ، وزيادة الانتاج والتنمية ،
ونحو ذلك مما صالح الجماعة الاسلامية .

وايراد خمس الفىء وخمس الغنيمة ، يوجه جزء منه على
فئات خاصة من مستحقى الضمان الاجتماعى - كالتأمين والمساكين
وابن السبيل ، والباقى يوجه فى المصالح العامة للمسلمين .

هذا وقد بين الفكر المالى الاسلامى التزامات خزانة الأموال
العامة فى الاتفاق العام على مصالح المسلمين ونشر وتأمين الدعوة
الاسلامية ، والتزامات أخرى تتعلق بدور الخزانة العامة فى تحقيق
السياسة المالية ، وتنفيذ موازنة الدولة .

وسوف نتناول هذا المبحث فى مطلبين : -

الأول : الالتزامات الخاصة بالاتفاق العام .

الثانى : التزامات خاصة بوظائف الخزانة العامة .

المطلب الأول

الالتزامات الخاصة بالانفاق العام

تناول الفكر المالى الاسلامى ، التزامات خزانة الأموال العامة ، نحو الانفاق ، فشملت نفقات الشؤون الدينية ، والأمن العام الخارجى والداخلى ونفقات الخدمات العامة من تعبيد الطرق والجسور والقناطر ، ورواتب العاملين بأجهزة الدولة من الولاة والقضاة وغيرهم ، وغير ذلك مما تشمله النفقات السياسية والحربية والعمرانية ، وكل ما يتعلق بالمصالح العامة للمسلمين .

هذا وسوف نتناول نماذج من الفكر المالى الاسلامى ، حول بعض الالتزامات الخاصة بالانفاق العام للدولة .

نفقات الشؤون الدينية : -

حول التزامات الخزانة العامة للانفاق على نشر الدعوة الاسلامية يقول الامام الماوردى : « جهاد من عاند الاسلام بعد الدعوة ، حتى يسلم أو يدخل فى الذمة ، ليقام بحق الله تعالى فى اظهاره على الدين كله » (١) .

وحول الالتزام بالانفاق على تأمين الأمة الاسلامية من الخلل والضياح والتفتت بسبب البدع والافكار الضالة الهدامة ، والحفاظ على وحدة الأمة الاسلامية يقول الامام الماوردى : « حفظ الدين على أصوله المستقرة ، وما اجمع عليه سلف الأمة ، فإن نجم مبتدع أو زاغ ذو شبهة عنه أوضح له الحجة ، وبين له الصواب ، وأخذه بما يلزمه من الحقوق والحدود ، ليكون الدين محروسا من خلل ، والأمة ممنوعة من ذلل » (٢) .

(١) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ١٥ .

نفقات الأمن العام الخارجى والداخلى :

وحول التزامات الخزانة العامة بالاتفاق على الأمن العام سواء
الأمن الداخلى أو الخارجى .

كان الهدف من نفقات الأمن العام كما يقول الامام الماوردى
هو : « حماية البليضة ، والذب عن الحريم ، ليتصرف الناس فى
المعاش وينتثروا فى الاسفار آمنين من تخريب بنفس أو مال » (٣) .

وحول الهدف من الاتفاق فى تأمين حدود الدولة من الاعتداء
عليها يقول الامام الماوردى : « تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة
الدافعة ، حتى لا تظهر الأعداء بغرة ينتهكون فيها محرما أو يسفكون
فيها لمسلم أو معاهد دما » (٤) .

وبالنسبة للاتفاق على تأمين الجبهة الداخلية يقول الامام
الماوردى « اقامة الحدود ، لتصان محارم الله تعالى عن الانتهاك ،
وتحفظ حقوق عباده من ائتلاف واستهلاك » (٥) .

نفقات الاصلاحات العمرانية :

وحول التزامات الخزانة العامة بالاتفاق على شق الأنهار والترع
واقامة الجسور والقناطر والسدود ، لاستصلاح الأراضي وزيادة الثروة
الزراعية يقول أبو يوسف : « واذا احتاج أهل السواد الى كرى أنهارهم
المعظام التى تأخذ من دجلة والفرات ، كريت لهم ، وكانت النفقة
من بيت المال ومن أهل الخراج ، ولا يحمل ذلك كله على أهل
الخراج » .

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٤) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٥) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

وأما الأنهار التي يجرونها إلى أرضهم ومزارعهم وكرومهم
(العنب) ورطابهم (النخل) وبساتينهم (الفاكهة) ومباقلهم
(البقول) وما أشبه ذلك ، فكريها عليهم خاصة ليس على بيت المال
من ذلك شيء .

فأما البثوق (الفتحات التي يحدثها الماء من جانب النهر)
والمسنيات (السدود) والبريدات (مفاتيح المياه) التي تكون في
دجلة والفرات وغيرهما من الأنهار العظام ، فإن النفقة على هذا
كله من بيت المال لا يحتمل على أهل الخراج من ذلك شيء ، لأن
مصلحة هذا على الامام خاصة ، لأنه أمر عام لجميع المسلمين ،
فالنفقة عليه من بيت المال لأن عطب الأرضين من هذا وشبهه ، وإنما
يدخل الضرر من ذلك على الخراج » (٦) .

وهكذا نجد أبا يوسف يميز بين ما هو من التزامات خزنة
الدولة من أجل التنمية الزراعية وبين ما هو من اختصاص صاحب
الأرض من أجل تعميرها وزيادة إنتاجها .

وبالنسبة للانفاق على تعبيد الطرق وإصلاحها لتأمين التجارة
الداخلية والخارجية وزيادة حركة التصدير والاستيراد يقول الامام
الماوردي : « وليهتم كل الاهتمام ، بأمن السبل والمسالك ، وتهذيب
الطرق والمفاوز (٧) لينتشر الناس في مسالكهم آمنين ، ويكونوا على
أنفسهم وأموالهم مطمئنين .

ولا يقتصر على حماية ما يستمد منه بلاده وسواده (الأرض
الزراعية) فلم يستقم أمر بلاد كانت المسالك إليها مخوفة ، لأنها

(٦) الخراج : ص ١١٠

(٧) أي الأماكن البرية القفر أنظر : لسان العرب / لابن منظور ج ٥

تفتقر الى مجلوب اليها ، ومجتلب منها ، ليكثر جانبهم فيما ليس لهم ، وتخصب بلادهم بما ليس عندهم « (٨) ...

رواتب العاملين بأجهزة الدولة :

وحول التزامات الخزائنة العامة للدولة ، نحو رواتب العاملين بها من الولاة والقضاة والجنود ورجال الادارة والتعليم وغير ذلك من المرتبات الواجبة للعاملين بأجهزة الدولة .

يقول أبو يوسف : « وسألت من أى وجه تجرى على القضاة والعامل الأرزاق ؟ ، فأجبت - أعز الله أمير المؤمنين بطاعته - ما يجرى على القضاة والولاة من بيت مال المسلمين : من جباية الأرض أو من خراج الأرض والجزية ، لأنهم فى عمل المسلمين ، فيجرى عليهم من بيت مالهم .

ويجرى على كل والى مدينة وقاضيتها بقدر ما يحتمل .

وكل رجل تصيره فى عمل المسلمين ، فأجر عليه من بيت مالهم .

ولا تجر على الولاة والقضاة من مال الصدقة شيئاً ، إلا والى الصدقة فانه يجرى عليه منها كما قال الله تبارك وتعالى : « والعاملين عليها » (٩) .

وحول التزامات الخزائنة العامة ، لنفقات رجال الادارة فى الدولة يقول الامام الماوردى : « استكفاء الأمناء ، وتقليد النصحاء فيما يفوضه اليه من الأعمال ، ويكله اليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة » (١٠) .

(٨) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٨٥ .

(٩) الخراج : ص ١٨٧ .

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

وبالنسبة لرواتب العاملين المدنيين بالدولة يقول الامام الماوردي:
« وأما أرزاق ما عدا الجيش ٠٠٠ فيقسمون ثلاثة أقسام :

أحدها : من يرتزق على عمل غير مستديم ، كعمال المصالح ،
وجباة الخراج فالأقطاع بأرزاقهم لا يصح ، ويكون ما حصل لهم بها
من مال الخراج تسببا وحوالة بعد استحقاق الرزق وحلول الخراج .
والثاني : من يرتزق على عمل مستديم ويجرى رزقه مجرى
الجمالة ، وهم الناظرون في أعمال البر التي يصح بها إذا ارتزقوا
عليها ، كالمؤذنين والأئمة ، فيكون جعل الخراج لهم في أرزاقهم
تسببا به وحوالة عليه ، ولا يكون أقطاعا .

الثالث : من يرتزق على عمل مستديم ، ويجرى رزقه مجرى
الاجارة وهو من لا يصح نظره الا بولاية وتقليد مثل القضاة والحكام
وكتاب الدواوين ، فيجوز أن يقطعوا بأرزاقهم خراج سنة
واحدة ٠٠٠ » (١١) .

وبخصوص نفقات من له صلة بمصالح المسلمين من العاملين
بالشئون الخارجية والسياسية يقول الامام الماوردي : « وإذا اراد
الامام أن يصل قوما لتعود صلاتهم بمصالح المسلمين - كالرسول
والمؤلفة - جاز أن يصلهم من مال الفء (أموال الخزانة
العامة) ٠٠٠ »

فأما إذا كانت صلة الامام لا تعود بمصلحة على المسلمين ، وكان
المقصود بها نفع المعطى خاصة ، كانت صلاتهم من ماله ٠٠٠ (١٢) .

نفقات القوات المسلحة :

وحول التزامات الخزنة العامة نحو نفقات القوات المسلحة من

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١٩٦ .

(١٢) الاحكام السلطانية : ص ١٢٨ .

اعداد الجيوش والمعدات الحربية يقول الامام الماوردى عن سهم رسول الله - ﷺ - من الفىء بعد وفاته على مذهب الامام الشافعى : « وذهب الشافعى رحمه الله الى أنه يكون مصروفا فى مصالح المسلمين - كآرزاق الجيش وعداد الكراع والسلاح وبناء الحصون والقناطر وأرزاق القضاة والأئمة وما جرى هذا المجرى من جوه المصالح » (١٣) .

وعن تقدير رواتب الجنود يقول الامام الماوردى : « وأما تقدير العطاء ، فمعتبر بالكفاية حتى يستغنى بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه .

أحدها : عدد من يعوله من الذرارى . . .

الثانى : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر .

الثالث : الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

فيقدر كفايته فى نفقته وكسوته لغامه كله ، فيكون هذا المقدر فى عطائه . . . » (١٤) .

وبالنسبة لراتب الجندى اذا حدث له إصابة يقول الامام الماوردى : واختلف الفقهاء فى سقوط عطائه اذا حدثت به زمالة على قولين :

أحدهما : يسقط ، لأنه فى مقابلة عمل قد عدم .

١ (١٣) الاحكام السلطانية : ص ١٢٧ .

٢ (١٤) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٥ .

الثانى : أنه باق على العطاء ترغيبا فى التجند
والارتزاق ... « (١٥) .

وعن راتب الجندى حالة موته أو قتله يقول الامام الماوردى :
« واذا مات أحدهم أو قتل ، كان ما يستحق من عطائه موروثا عنه
على فرائض الله تعالى ، وهو دين لورثته فى بيت المال .

واختلف الفقهاء فى استبقاء نفقات ذريته من عطائه فى ديوان
الجيش على قولين :

أحدها : أنه قد سقطت نفقتهم من ديوان الجيش لذهاب مستحقه
ويحالون على مال العشر والصدقة .
الثانى : أنه يستبقى من عطائه نفقات ذريته ترغيبا له فى المقام
ويعشأ له على الاقدام .. « (١٦) .

ولاشك فان استمرار المعاشات لذرية الجندى فى حالة موته هو
الأولى بالصواب ، تشجيعا للجندى على الاقدام ، وترغيبا له على
الالتحاق فى سلك الجندية والدفاع عن الوطن .

(١٥) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٦ ولعل الزاى الثانى هو المرجح
والأنسب لزماننا .
(١٦) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٦ .

المطلب الثاني

التزامات خاصة بوظائف الخزنة العامة

تناول الفكر المالى الاسلامى ، الالتزامات الخاصة بوظائف الخزنة العامة ودورها تجاه تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، من حيث مقابلة الدخل بالخرج والفائض والعجز فى الموازنة العامة ، وكيفية التغلب على العجز بطريق الاقتراض والتوظيف ، وكذا الحسابات الخاصة بالخزنة وحسابات التسوية ، والنظر فى زيادة المرتبات وغير ذلك من وظائف الخزنة العامة للدولة .

مقابلة الدخل بالخرج :

تناول الفكر المالى الاسلامى بواقعية احوال الايرادات اذا قوبلت بالنفقات محلا بذلك انعكاسات كل حالة على الأحوال السياسية والاقتصادية للبلاد ، موضحا بذلك الحالة المثلى التى ينبغى أن تكون عليها حالة الموازنة العامة للدولة .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « لا يخلو حال الدخل اذا قوبل بالخرج من ثلاثة احوال :

أحدها : أن يفضل الدخل الخرج • (فائض فى الموازنة) :

فهو الملك السليم ، والتقدير المستقيم ، ليكون فاضل الدخل معدا لوجود النوائب ، ومستحدثات العوارض ، فيأمن الرعية عواقب حاجته ، ويثق الجند بظهور مكنته ، ويكون الملك قادرا على دفع ما طرأ من خطب أو حدث من حرق ، فإن للملك فنونا لا ترتقب ، وللزمان حوادث لا تحسب .

الثانية : أن يقصر الدخل عن الخرج • (عجز الموازنة) :

فهو الملك المعتل ، والتدبير المختل ، لأن السلطان - بفضل القدرة - يتوصل الى كفايته كيف قدر ، فتناول ما وجب ، ويطالب بما لا يجب ،

(٩ - الامارة المالية للدولة)

وتدعو الحاجة الى العدول عن لوازم الشرع وقوانين السياسة الى حرف (وجه) يصل به الى حاجته ويظفر بارادته ، فيهلك معه الرعايا وينبسط عليه الأجناد ، وتدعوهم الحاجة الى مثل ما دعتهم ، فلا يمكن قبضهم عن التسلط وقد تسلط ، ولا منعهم من الفساد وقد فسد .

فان استدرك امره بالتقنع ، وساعده اجناده على الاقتصاص ، والا فالى عطب ما يؤول الفساد .

الثالثة : ان يتكافأ الدخل والخرج حتى يعتدل ، ولا يفضل ، ولا يقصر . (توازن الموازنة) .

فيكون الملك في زمان السلم مستقلا ، وفي زمان الفتوق والحوادث مختلا ، فيكون لكل واحد من الزمانين حكمه .

فان ساعده القضاء بدوام السلم ، كان على دعتهم واستقامته وان تحركت به النوائب ، كده الاجتهاد ، وثلمه الاعوان ، فيجعل الملك ذخيرة نوائبه في مثل هذه الأحوال الاحسان الى رعيته ، وتحكيم العدل في سياسته ، ليكون بالرعية مستكثرا ، وبالعدل مستثمرا « (١٧) .

معالجة الفكر الاسلامي للعجز في موازنة الدولة :

عالج الفكر المالي الاسلامي حالة العجز في موازنة الدولة ، برؤية واقعية ، مبينا دور الخزنة العامة في سد هذا العجز الذي قد يحدث في حالات استثنائية - مثل الازمات الاقتصادية او الحروب وغيرها - كوسيلة لتغطية هذه النفقات الغير عادية .

وقد اتخذ الفكر المالي الاسلامي اساليب لسد هذا العجز منها القراض والتوظيف بالقدر اللازم لمجابهة هذه الظروف الاستثنائية .

وهنا نجد فقهاء الفكر الاسلامى يبيحون الاقتراض اذا كان يرمى لخزانة الدولة موارد لسد هذه القروض ، وفى حالة عدم توقع موارد لسد هذا القرض ، وضعت الموارد العادية لسد هذا العجز ، فلا مناص من اللجوء الى التوظيف (١٨) .

وحول حل عجز الموازنة العامة للدولة بطريق الاقتراض ، يقول الامام الماوردى : « فلو اجتمع على بيت المال حقان ضاق عنهما واتسع لاحدهما ، صرف فيما يصير منهما ديناً فيه (١٩) .
فلو ضاق عن كل واحد منهما ، جاز لولى الامر اذا خاف الفساد ان يقترض على بيت المال ما يصرفه فى الديون دون الارتفاق وكان من حدث بعده من الولاة مأخوذاً بقضائه اذا اتسع (٢٠) له بيت المال ... » (٢١) .

وعن حل المشكلة بطريق التوظيف ، يقول الامام أبو حامد الغزالى « اذا لم يكن فى مال المصالح (خزانة الدولة) ما يفى بخراجات العسكر وخيف دخول العدو بلاد الاسلام ، أو ثوران الفتنة من قبل اهل الشر ، جاز للامام ان يوظف على الاغنياء مقدار كفاية الجند ... » (٢٢) .

ويؤكد الامام الشاطبى حل هذه المشكلة بالتوظيف فيقول : « انا اذا قررنا اماماً مطاعاً مفتقراً الى تكثير الجنود لسد حاجة الثغور

(١٨) التوظيف : ضريبة استثنائية تفرض على الاغنياء ، قد تصيب جزءاً من رأس المال ، ويشترط تحديد المبلغ الذى يكفى لدفع هذه الظروف الاستثنائية والا يدفع فوائد لهذه القروض ، لان الفوائد محرمة شرعاً .
(١٩) أى تقديم النفقات المستحقة على وجه البذل - كنفقات القوات المسلحة لانها مستحقة وجد المال أو انعدام ، وهذه تبرر فرض التزام جديد أو اقتراض .

(٢٠) أى حدث فائض فى الموازنة العامة للدولة .

(٢١) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

(٢٢) المستصفى من علم الاصول : ج ١ ص ٣٠٣ .

وحماية الملك المتسع الاقطار ، وخلا بيت المال وارتفعت حاجات الجند الى مال يكفيهم ، فلامام اذا كان عدلا ، أن يوظف على الأغنياء ما يراه كافيا لهم فى المال ، الى أن يظهر مال بيت المال ، ثم اليه النظر فى توظيف ذلك على الغلات والثمار وغير ذلك ... » (٢٣) .

فاذا اجاز الفكر المالى الاسلامى للخزانة العامة للدولة الاقتراض والتوظيف من أجل تقوية القوات المسلحة ، فان ذلك يمتد ايضا بطريق القياس الى كل ما هو ضرورى لحماية المجتمع - كالتعليم والصحة والتنمية وغير ذلك مما ينفق فى المصالح العامة ، طالما أن الخزانة العامة ، لم تجد لديها ما تنفقه لسد هذه الحاجيات ، وذلك تمشيا مع القواعد الفقهية الكلية .

حالة الفائض فى الموازنة العامة :

اختلف فقهاء الفقه المالى الاسلامى، حول الفائض فى الموازنة العامة للدولة فهل يدخر ليكون احتياطيا لمواجهة الازمات وسنوات الشدة ، أم يصرف على من يعم صلاح البلاد والمسلمين ٠٩٠ .

وحول هذا يقول الامام الماوردى : « واذا فضلت حقوق بيت المال (للخزانة العامة) عن مصرفها (أى حدث فائض فى الموازنة) .

فذهب أبو حنيفة : الى أنه يدخر فى بيت المال لما ينوب المسلمين من حادث .

وذهب الشافعى الى أنه يقبض (أى يصرف) على اموال من يعم به صلاح المسلمين ولا يدخر ، لأن النوائب تعين فرضها عليهم اذا حدثت ... » (٢٤) .

(٢٣) الاعتصام : ج ٢ ص ٢٩٥ .

(٢٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

- ١٣٣ -

والواقع ان ما ذهب اليه الامام أبو حنيفة من تكوين مال احتياطي لمواجهة الالتزامات الاقتصادية وغيرها ، هو الأنسب والأفضل والأصلح من وجهة النظر الاقتصادية .

ولأن افاضة المال على المسلمين فى اوقات الرخاء يؤدى الى التضخم وزيادته ، وفى فرض الضرائب عليهم أيام الالتزام يؤدى الى ارهاقهم .

وظائف الخزانة العامة فى ضبط النفقات :

نبه الفكر المالى الاسلامى ، الخزانة العامة للدولة ، بتطبيق كافة القواعد فى ضبط النفقات العامة ، كى يستقيم حال الموازنة العامة للدولة من حيث حسابات التسوية ، او الحسابات الخاصة على الخزانة العامة او استحقاق ارتباط النفقة من عدمه ، وغير ذلك من الوظائف .

فحول تسوية حسابات الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « وكل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين ، فهو حق على بيت المال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخارج من بيت المال ، سواء اخرج من حرزه او لم يخرج ، لأن ما صار الى عمال المسلمين او خرج من أيديهم فحكم بيت المال جار عليه فى دخله اليه وخرجه » (٢٥) .

وبالنسبة للحسابات الخاصة على الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « وإما المستحق (من النفقات) على بيت المال فضربان :

أحدهما : ما كان بيت المال فيه حرزا (أى حافظا) (٢٦) .

(٢٥) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

(٢٦) أى مجرد خزنة يصرف الى مستحقه - على مذهب الشافعى -

كسهم اليتامى والمساكين وابن السبيل فى الخمس .

فان كان المال موجودا فيه ، كان صرفه فى جهاته مستحقا ، وعدمه مسقط لاستحقاقه « (٢٧) .

وبخصوص ارتباط النفقة من عدمه يقول الامام الماوردى :
« الثانى : ان يكون بيت المال له مستحقا فهو على ضربين :

أحدهما : ان يكون مصرفه مستحقا (٢٨) على وجه البذل - كأرزاق الجند وأثمان الكراع والسلاح - فاستحقاقه غير معتبر بالوجود ، وهو من الحقوق اللازمة مع الوجود والعدم ، فان كان موجودا عجل دفعه - كالديون مع اليسار ، وان كان معدوما ، وجب فيه (أى فى بيت المال) على الانتظار - كالديون مع الاعسار .

الثانى : ان يكون مصرفه مستحقا على وجه المصلحة والأرفاق ، دون البذل (أى لم يتم الارتباط عليه) .

فاستحقاقه معتبر بالوجود دون العدم ، فان كان (المال) موجودا فى بيت المال وجب فيه ، وسقط فرضه عن المسلمين .

وان كان معدوما ، سقط وجوبه عن بيت المال ، (ويجوز فى هذه الحالة فرضه عند الضرورة) .

وكان ان عم ضرره ، من فروض الكفاية على كافة المسلمين حتى يقوم به منهم من فيه كفاية - كالجهاد .

وان كان مما لا يعم ضرره - كوعور طريق قريب يجد الناس طريقا غيره بعيدا أو انقطاع شرب يجد الناس غيره شربا (أى مشربا) .

(٢٧) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ .

(٢٨) أى من حقوقه ، والتصرف فيه للحاكم .

فاذا سقط وجوبه عن بيت المال بالعدم ، سقط وجوبه عن الكافة لوجود البديل (٢٩) .

وهكذا نجد الامام الماوردي يفرق بين امرين :

الاول : ان كان عدم اجراء النفقة شأنه ان يعم الضرر ، كانت النفقة من فروض الكفاية على كافة المسلمين ، حتى يقوم بها منهم من فيه كفاية .

والثاني : ان كان عدم اجراء النفقة ممالا يعم ضرره ، اذا سقط وجوبه عن بيت المال بعدم وجود المال ، سقط وجوبه عن الكفاية لوجود البديل .

زيادة رواتب العاملين بالدولة او نقصانها :

اهتم الفكر المالي الاسلامي ، برواتب العاملين بأجهزة الدولة والاسباب التي تستوجب زيادتها او نقصانها وجعلها ضمن التزامات الخزانة العامة للدولة .

وفى هذا الصدد يقول ابو يوسف في شأن رواتب القضاة والعمال والولاة : « فاما الزيادة في ارزاق القضاة والعمال والولاة ، والنقصان مما يجرى عليهم ، فذلك اليك . من رأيت ان تزيده في رزقه منهم زدت ، ومن رأيت ان تحط من رزقه حططت ، أرجو ان يكون ذلك موسعا عليك .

وكل ما رأيت ان الله تعالى يصلح به امر الرعية ، فافعله ولا تؤخره فاني أرجو لك بذلك أعظم الأجر وأفضل الثواب » (٣٠) .

(٢٩) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ ، ٢١٥ .

(٣٠) الخراج : ص ١٨٧ .

وبالنسبة لزيادة رواتب الجند أو نقصانها :

اختلاف الفقهاء حولها ، يقول الامام الماوردى : « ثم تعرض حاله (إلى الجندي) في كل عام فان زادت رواتبه الماسة زيد ، وان نقصت نقص .

واختلف الفقهاء اذا تقدر رزقه بالكفاية ، هل يجوز أن يزداد عليها ؟ .

فمنع الشافعي من زيادته على كفايته وان اتسع المال ، لان اموال بيت المال لا توضع الا في الحقوق اللازمة .

وجوز أبو حنيفة زيادته على الكفاية اذا اتسع المال لها (٣١) « .

ولعل رأى ابا حنيفة في زيادة رواتب الجند اذا كان هناك متسع لذلك في الخزنة العامة للدولة ، هو الصواب ، لان زيادة الرواتب تشجعا للجنود على الاقدام والقيام بواجبهم على الوجه الأكمل . ورغبة للاخرين في اللحاق بالجنودية .

* * *

تعقيب

(حول حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة)

اعطى الفكر المالى الاسلامى اهمية بالغة بحقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة ، لاقامة مجتمع مترابط تسوده الاخوة والتعاون بين افرادة حكاما ومحكومين ، يشعر كل فرد فيه بمسئوليته تجاه الآخرين .

ولذا كانت حقوق الخزانة العامة للدولة ، هى لتوفير ما تتطلبه المصالح العامة من النفقات ، وتأمين ارباب الاموال على انفسهم والموالهم ورعاية مصالحهم طبقا لقواعد العدل الالهى ، والاخوة الاسلامية .

وقد اخذ تنظيم بيت المال فى الفكر المالى الاسلامى ، صورة معينة تلبي احتياجات الدولة من النفقات العامة ، فجعل لكل ولاية ادارة مالية مستقلة تتمثل فى بيت مالها الخاص بها ، الى جوار بيت المال المركزى الموجود فى مقر العاصمة ، بحيث يقوم بيت المال المحلى بكافة مهام بيت المال المركزى داخل النطاق الادارى الذى يشرف عليه .

وكان بيت المال المحلى ، يتولى الانفاق على شئون الامن والاستثمار والتنمية والتعليم والشئون الصحية وغير ذلك من الانفاق المقرر فى الاسلام ، وبعد ذلك اذا حدث فائض من الايرادات ، ارسل الى بيت المال المركزى .

وفى حالة حدوث عجز فى ايراداته واحتاج بيت المال المحلى الى معونة من بيت المال المركزى ، قدمها اليه من جهته ، او بتحويلها من بيت مال محلى قريب منه .

وبذلك نستطيع أن نقول أن الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى اخذت بالتقسيم الرأسى ، بحيث تقوم هذه البيوت جميعها بوظائفها دون تعارض فيما بينها .

وبجانب هذا التنظيم الادارى ، وجه الفكر المالى الاسلامى الحكام والمحكومين داخل الدولة ، أن يؤدى كل منهما الى الآخر ما يجب اداؤه اليه ، فكانت هذه التوجيهات التالية :

- على الحكام ونوابهم ان يعطوا لكل ذى حق حقه ، وليس للرعايا ان يطلبوا من ولاة الاموال مالا يستحقونه ، وعلى الرعية من الممولين اداء ما عليهم من الحقوق المالية بنفس راضية وقلب مطمئن ، وعلى جامعى أموال الدولة ان يؤدوا الى خزانة الدولة جميع ما حصلوا عليه من الممولين .

- الحكام هم وكلاء على المال العام وليسوا بملاك له ، ولذلك قرر الفكر المالى الاسلامى ، عدم انفاق أموال الدولة حسب الاهواء ، لأن ولاة الاموال هم أمناء ونواب ، وليسوا ملاكا لأموال الدولة .

- فرض ضرائب لمواجهة متطلبات احتياجات الدولة ، أو فرضها فى ظروف استثنائية (كالتوظيف) أو (الاقتراض) يجب ان تكون للضرورة فقط ، وان تكون بقدر الحاجة ، ويتوقع سداد القرض مستقبلا وبدون فائدة ، حتى لا يرهق الشعب بسداده وتحمله ضرائب اخرى لا قدرة له على ادائها ، وان ترفع هذه الضرائب عند انتهاء أسبابها .

وهكذا نجد الادارة المالية فى الفكر الاسلامى نظام قائم بذاته نظام عادل يرعى مصالح الافراد والجماعات والحكومات ، فيه توزيع عادل للثروات ، يتساوى فيه جميع من تظلمهم دولة الاسلام .

الباب الثالث

(مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى)

تقديم :

(مفهوم المراقبة المالية للدولة وتطورها)

فى الفكر الاسلامى

المراقبة بمفهومها العام : هى إحدى مكونات العملية الادارية وهى إحدى وظائف الادارة ، ترتبط بأوجه النشاط الادارى المختلفة من تخطيط وتنظيم واتخاذ للقرارات وتنفيذها .

وهى عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها السلطة بنفسها أو بتكليف غيرها ، للتأكد من أن ما يجرى عليه العمل ، يسير وفقاً للخطط الموضوعة والسياسات المرسومة والبرامج المعدة لذلك ، فى حدود القوانين والنظم والتعليمات المعمول بها ، لتحقيق أهداف معينة ، مع دراسة الانحراف فى التنفيذ لمعالجته ومنع تكرار وقوعه .

فهى بذلك تستهدف متابعة العمل ، والتأكد من أن ما يجرى عليه يسير مساره الطبيعى ، كما تستهدف الكشف عن الأخطاء والانحرافات وتصحيحها ، وتحديد المسئولية فى المسائل التى تتطلب محاسبة المنحرفين محاسبة عادلة (١) .

ولا تقتصر المراقبة المالية فى اختيار أفضل الوسائل لتحصيل الإيرادات العامة وتنظيم استخداماتها على الوجه الصحيح ، بل

(١) راجع كتاب مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام للمؤلف :

- ١٤٠ -

تمتد الى اختيار افضل العناصر من العمال لاداء هذه العملية بما يحقق الهدف العام من الرقابة بأعلى كفاءة ممكنة .

واذا كان الفكر المالى الوضعى الآن ، يرى ان مالية الدولة تخضع لأنواع من الرقابة لا تخرج عن : -

- رقابة الرأى العام ، الممثلة فى المجالس النيابية وغيرها من الهيئات الأخرى .

- رقابة الهيئات المالية الخاصة ، التى يمكن ان تفرض رقابة أكثر دقة وتنظيما من رقابة الرأى العام ، والتى يمكن أن تكون رقابة سابقة أو لاحقة أو مباشرة للعمليات المالية .

فان الفكر المالى الاسلامى يضيف نوعا آخر من الرقابة ، وهو - الرقابة الذاتية - مراقبة الفرد لنفسه اعتقادا منه بان الله تعالى رقيب عليه ومطلع على عمله وتصرفاته ، ولذلك فان أنواع المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ثلاثة أنواع .

- رقابة ذاتية : يمارسها الضمير اليقظ للفرد المسلم .

- رقابة شعبية : يمارسها الرأى العام المسلم ، فمثلا فى أهل الحل والعقد من المسلمين الذين يرون فى ضوء الشريعة الاسلامية ، أنه محقق للمصالح العامة للمسلمين .

- رقابة تنفيذية : تمارسها السلطة التنفيذية فى الدولة .

والدليل على هذه الأنواع من الرقابة قوله تعالى : « وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون وستردون الى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون » (٢) .

فنص الآية الكريمة ، يفيد أن هناك ثلاث جهات للرقابة .

- الله سبحانه وتعالى : ورقابته تنعكس فيما أسمىناه بالرقابة الذاتية .

- الرسول - ﷺ - ومن بعده الخلفاء والولاة : ويتولاها ولى الأمر فى كل زمان ، وكل مكان . وتسمى بالمراقبة التنفيذية .

- المؤمنون : ورقابتهم هى رقابة الراى العام المثلة فى السلطات الشعبية .

وبجانب هذه السلطات ، فقد وضع الفكر المالى الاسلامى طرقا لمحاسبة القائمين على مالية الدولة ، ومعاقبتهم فى حالة مخالفتهم للقواعد المالية ، أو اختلاسهم للأموال الدولة ، مع رد الأموال التى أخذوها بدون وجه حق الى بيت مال المسلمين .

هذا وقد أخذت طرق مراقبة مالية الدولة فى الفكر المالى الاسلامى فى التطور منذ عهد رسول الله - ﷺ - الى نهاية عصر الدولة العباسية ، حتى أصبحت نظرية متكاملة محكمة التطبيق .

ففى عهد رسول الله - ﷺ -

جاء القرآن الكريم بالقواعد والأحكام العامة للمراقبة ، وقام الرسول - ﷺ - بوضع هذه القواعد موضع التنفيذ العملى ، حيث عين الولاة والعمال فى الأقاليم بعد أن شرح لهم القواعد فى تحصيل الإيرادات ، وطرق انفاقها .

ثم أرسل اليهم من يكشف عن أحوالهم ، وتبين سيرتهم ومدى اتباعهم لأوامره - ﷺ - فى جباية الأموال وانفاقها (٣) .

(٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية - محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٠ .

وثبت عن رسول الله - ﷺ - أنه حاسب هؤلاء العمال على الإيرادات والمصروفات التي قاموا بها .

وفى عهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه -

سار رضى الله عنه - على نهج رسول الله - ﷺ - ولم يغير منه شيئاً ، حاسب عماله على الدخل والخرج ، وكان حريصاً على أموال المسلمين التي كانت تؤدي في عهد رسول الله - ﷺ - حيث وصل به الأمر أن قاتل الذين منعوا الزكاة عملاً بقوله تعالى : « خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها » (٤) .

وحول هذا الموقف يقول الامام الماوردى : « قاتل أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - مانعى الزكاة ، لأنهم يصيرون بالامتناع خروجاً عن طاعة ولاية الأمر ، اذا عدوا بغاة ... » (٥) .

وفى عهد عمر بن الخطاب - رضى الله عنه -

اتسعت الدولة الاسلامية ، وزادت مواردها (٦) وكثرت نفقاتها ، مما تطلب رقابة أشد مما كانت عليه ، وتعتبر هذه المرحلة من الناحية المالية والرقابية مرحلة مميزة عن سابقتها ، بسبب كثرة الأموال التي تحتاج الى احكام الرقابة عليها .

فقد أنشأ بيت المال ، ووضع نظام الدواوين لضبط موارد الدولة ونفقاتها ، واحكام الرقابة عليها ، كما احسن اختيار عماله ، وصرف لهم المرتبات والمخصصات ما يكفى لهم ولذويهم حياة كريمة ،

(٤) سورة التوبة - ١٠٣ .

(٥) الاحكام السلطانية : ص ١١٣ .

(٦) انظر : زيادة الأموال في عهد عمر بن الخطاب في كتاب الخراج -

لابى يوسف ص ٤٥ وما بعدها ، والاحكام السلطانية - للماوردى ص ١٩٣ وما بعدها .

ثم شدد فى محاسبتهم بأساليب عديدة ساعدته على ضبط واحكام المراقبة المالية للدولة .

ويمكن تلخيص هذه الاساليب فيما يلى : -

- الاجراء الاحتياطى لمراقبة اموال المسلمين ، وذلك باحصاء ثروة عماله قبل توليهم الاعمال ، كى يتمكن فى أى وقت من محاسبتهم ومعرفة ما قد يكون قد اكتسب احدهم مالا عن طريق استغلال نفوذه ، أو قد حصل على مال بطريق غير مشروع ، ولم يفرق فى ذلك بين قوى وضعيف ، كبير أو صغير ، ولم يستثن فى ذلك احدا منهم (٧) .

- لا يسمح للوالى أن يتخذ التجارة أو أى عمل آخر مهنة له ، حتى لا يستغل منصبه وجاهه فى زيادة ثروته بغير حق ، وبذلك يمكن مراقبة ماليته الخاصة بسهولة (٨) .

- اتخذ أسلوب التفتيش على اقاليم الدولة للرقابة الادارية والمالية ، فأرسل وكلاء عنه للتحقيق فى مشاكل الناس وشكاواهم

(٧) أنظر : الاموال / لابی عبید ص ٣٨١ ، ٣٨٢ ، وكذا فتوح البلدان للبلاذى ص ٢٥٠ وما بعدها ، والتراتب الادارية الكتانى ج ١ ص ٢٦٩ وما بعدها ، والاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢ وما بعدها ، ويعد هذا الأسلوب ابراء الذمة أو أسلوب (من أين لك هذا) أى الكسب غير المشروع ، والذي فطنت اليه - الولايات الامريكية المتحدة - اذ تنص قوانينها على وجوب التزام رئيس الجمهورية ونائبيه بعد انتخابهما بتقديم بيان بجميع ممتلكاتهم .

وقد طبق هذا فى جمهورية مصر العربية على العاملين بها - بما يسمى اقرار الذمة المالية - لتنفيذ القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ م فى شأن الكسب غير المشروع

(٨) لقد طبق ذلك أبو بكر وعمر - رضی الله عنهما - على نفسيهما عندما توليا الخلافة ، أنظر الاموال / لابی عبید ص ٣٢٨ وما بعدها ، وكذا تاريخ الامم والملوك / للطبرى ج ٤ ص ١٦٤ ، وكذا الخطط القرينية / ج ١ ص ١٥٤

من الولاية وابلاغه بنتائج التحقيق لاتخاذ ما يراه مناسبا من
قرار (٩) .

- كان يأمر عماله اذا عادوا من الاقاليم ، ان يدخلوا -
المدينة (١٠) عاصمة الخلافة - نهرا حتى لا يخفوا شيئا مما يحملونه
عن عيون عامة المسلمين .

- اتبع أسلوب تقويم الأداء كوسيلة من وسائل المراقبة
المالية (١١) .

- كان يباشر بنفسه عمال الاقاليم ليكشف حالهم ، فسافر الى
الشام لمراجعة عامله معاوية ، فكان رضى الله عنه - رقيبا
ومحتسبا ، يعطى الحق ويدفع الظلم ، كما كان خير مثال لولى
الامر ، الذى ياخذ المال من حقه ، ويضعه فى حقه ، ولا يمنعه
عن مستحقه .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « وقد خطب - عمر
بن الخطاب - رضى الله عنه - الناس ، فجمع فى خطبته بين صفتهم
وصفة ولايته عليهم ، وحكم المال الذى يليه بما هو الصواب المسموع
والحق المتبوع .

فقال : ايها الناس اقرعوا القرآن تعرفوا به ، واعملوا بما
فيه تكونوا من اهله ، ولن يبلغ ذو حق حقه ان يطاع فى معصية
الله ، الا والله لن يبعد من رزق ولن يقرب من اجل ان يقول المرء

(٩) انظر : الادارة فى الاسلام / أحمد ابراهيم أبو سن ص ١٢٧ ،
وكان محمد ابن مسلمة مفتشا عاما يحقق فى شكاوى المواطنين ويرجع اليه
بالنتيجة .

(١٠) انظر : التراتيب الادارية / للكتانى ج١ ص ٢٦٨ ، وكذا الاسلام
والحضارة العربية / محمد كرد على ج٢ ص ١١٥ .
(١١) انظر : الخراج / لابی يوسف ص ٨٣ .

حقاً ، ألا وإنى ما وجدت صلاح ما ولانى الله إلا بثلاث : أداء الأمانة ،
والأخذ بالقوة ، والحكم بما أنزل الله .

ألا وإنى ما وجدت صلاح هذا المال إلا بثلاث : أن يؤخذ
بحق وأن يعطى فى حق ، وأن يمنع من باطل ، ألا وإنى فى مالكم
كولىّ اليتيم أن استغنيست استعفت ، وأن افتقرت أكلت بالمعروف
... « (١٢) » .

وهكذا نجد - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - جمع السياسة
المالية فى ثلاث : أن يؤخذ المال بحق ، ويعطى فى حق ، ويمنع
من باطل ، وهذه هى أهم أهداف الرقابة المالية للدولة .

وفى عهد الدولة الأموية : -

ازداد تطور الرقابة المالية ، بسبب إنشاء الدواوين والأجهزة
الرقابية التى تقوم بمراقبة الإيرادات والمصروفات .

وكان الولاة يدققون فى اختيار العمال كنوع من الرقابة ، فلا
يستعمل إلا من ثبتت أمانته وكفأته ، وقد ضرب المثل فى ذلك
- عمر بن عبد العزيز - فى الرقابة مع نفسه ومع عماله .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « ورؤى عن عمر بن
عبد العزيز أنه كان اذا سهر بالليل لعمل نفسه أسرج (أى أوقد
المصباح) من ماله ، واذا سهر الأمر العامة أسرج من بيت مال
المسلمين » (١٣) .

وقد صرف - عمر بن عبد العزيز - عمال من كان قبله من

(١٢) الأحكام السلطانية ص ١٧٦ .

(١٣) نصيحة الملوك : ص ٢٤٦ .

خلفاء بني أمية ممن لم يشتهروا بالحق والعدل ، وعين بدلا منهم من اشتهروا بالأمانة والصدق والكفاءة .

وكان من أهم الدواوين التي أنشئت في عهد الأمويين لتنظيم مالية الدولة - ديوان الخراج - وديوان المستغلات ، ووضعوا نظاما للإشراف على جمع الأموال المستحقة للدولة ، وكان يتم التحقيق مع المحصلين وموظفي الخراج عند اعتزالهم لأعمالهم ، فكانوا يعززون حتى يقرروا بما سلبوه من أموال الدولة .

وحول أول من جلس من خلفاء بني أمية للنظر في المظالم يقول الامام الماوردي : « فكان أول من أفرأ للظلمات يوما يتصفج فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر ، عبد الملك بن مروان .

فكان اذا وقف منها على مشكل أو احتاج فيها الى حكم منفذ ، رده الى قاضيه أبي ادريس الأودي ، فنفذ فيه أحكامه ، لرهبة التجارب من عبد الملك بن مروان ، في علمه بالحال ، ووقوفه على السبب ، فكان أبو ادريس هو المباشر ، وعبد الملك هو الأمر .

ثم زاد من جور الولاة ، وظلم العتاة ما لم يفهم عنه إلا أقوى الأيدي وأنفذ الأوامر ، فكان عمر بن عبد العزيز - رحمه الله - أول من ندب نفسه للنظر في المظالم فردها ، وراعى السنن العادلة وأعادها ، ورد مظالم بني أمية على أهلها ، حتى قيل له وقد شدد عليهم فيها وأغلظ ، أنا نخاف عليك من ردها العواقب .

فقال : كل يوم اتقيه وأخافه دون يوم القيامة لا وقيته « (١٤) .

وبذلك يمكن أن نقول : أن عصر الأمويين ، وضع لبنات في بناء المراقبة المالية للدولة ، سيرا على القواعد التي استقرت في عهد

رسول الله - ﷺ - وأبى بكر وعمر - رضى الله عنهما ، وإنشأ لذلك دار الاستخراج للتحقيق مع الولاة والعمال عند عزلهم ، وظهر فى عصرهم نظام رفع التظلمات ، والمحتمسين لاحكام طرق المراقبة .

وفى عهد الدولة العباسية :

حدث تقدما فى نظم الرقابة على مالية الدولة ، وكان أهم الدواوين فى تلك الفترة - ديوان الخراج - الذى يعتبر من أعظم النظم الرقابية - وديوان الزمام (٨٠٥) والذى يقصد به أن الدواوين تجمع لرجل يضبطها بزمam يكون له على كل ديوان ، ويولى على كل منها رجلا .
كما أنشأ العباسيون ديوانا سمي بديوان النظر - أو ديوان السلطنة - وكان له سلطة الاشراف والمراقبة ، فضلا عن مراقبته الدواوين الأخرى .

وكانت أعماله كما يقول الامام الماوردى ، تتناول ستة أشياء هــ :
١ - حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة على الرعية

أو نقصان من حق بيت المال .
٢ - استيفاء الحقوق . وهو على ضربين .
- استيفاؤها ممن وجبت عليه من العاملين .
- استيفاؤها من القابضين لها من العمال .

٣ - اثبات الرفوع ، وينقسم ثلاثة أقسام .
- رفوع مساحة وعمل .
- رفوع قبض واستيفاء .
- رفوع خرج ونفقة .

(١٥) يشبهه الآن الجهاز المركزى للحسابات بجمهورية مصر العربية .

٤ - محاسبة العمال ...

٥ - اخراج الاحوال ، وهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقوق .

٦ - تصفح الظلمات ، ويختلف بسبب اختلاف التقاليد . « (١٦)

كما ظهرت وتكونت ولاية المظالم فى تلك الفترة ، وكان ضمن الاعمال التى كانت تقوم بها ، مراقبة مالية الدولة .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « ثم جلس لها (اى ولاية المظالم) من خلفاء بنى العباس جماعة ، فكان أول من جلس لها المهدي ، ثم المهتدي ، ثم الرشيد ، ثم المأمون ، وآخر من جلس لها المهتدي ، حتى عادت الأملاك الى مستحقيها ... » (١٧) .

كما أنشئت ولاية الحسبة ، وهى فى الاصل من الويات على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، ولما كان هذا هو هدفها ، فكان ولا بد لها أن تقتصر بمراقبة النواحي المالية للدولة .

ولاشك فان عصر الدولة العباسية ، كانت نظم الرقابة فيه من احكم النظم الرقابية ، بسبب ما استحدث من نظام ديوان الازمة وولاية المظالم ، ووالى الحسبة ، وبذلك يكون قد تم وضع نظرية متكاملة ، محكمة التطبيق لرقابة مالية الدولة .

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب فى فصلين .

الفصل الاول : أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى .

الفصل الثانى : محاسبة وعقوبة القائمين على مالية الدولة .

(١٦) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ - ٢١٨ .

(١٧) الاحكام السلطانية : ص ٢٨ .

الفصل الأول

أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى

تمهيد :

قرر الفكر الاسلامى الرقابة بأنواعها المختلفة ، مصداقا لقوله تعالى : « وكان الله على كل شيء رقيبا » (١) وقوله تعالى : « ان الله كان عليكم رقيبا » (٢) .

ولذا ينبغى التعرف على تطبيقات أنواع المراقبة ، وعلى أسلوب معالجتها للمشاكل المختلفة ، باعتبار أن لكل منها مجالها الخاص بها ، والذي سيكون محكا رئيسيا فى استكمال صور الرقابة المالية من الناحية النظرية والعملية ، فضلا عن الحكم على مدى فاعلية هذه الرقابة فى تحقيق أهدافها نحو ضبط وترشيد مالية الدولة .

هذا وتتخذ ممارسة الرقابة المالية ، أنواعا متنوعة ، فهناك المراقبة الذاتية النابعة من مفهوم المسؤولية الفردية التى تجعل المسلم رقيبا على نفسه يحاسبها على ما صدر منها فى ظل احكام الله وشرعه . وهناك المراقبة الشعبية التى يفرضها الشعب على الحكام وتوابعهم والعاملين فى ادارة مالية الدولة .

وهناك أيضا الرقابة التنفيذية التى تمارسها السلطة والأجهزة الادارية والمالية فى الدولة على العاملين فى حقل شئون مالية الدولة .

ولذا : سنتناول هذا الفصل فى أربعة مباحث .

- الاول : المراقبة الذاتية لمالية الدولة .
- الثانى : المراقبة الشعبية لمالية الدولة .
- الثالث : المراقبة التنفيذية لمالية الدولة .
- الرابع : مراقبة الدواوين لمالية الدولة .

(١) سورة الاحزاب : ٥٢ .

(٢) سورة النساء : ١ .

المبحث الأول

(المراقبة الذاتية لمالية الدولة)

يركز الفكر الاسلامي على اعداد المسلم وتربية ضميره باعتباره أن ذلك أداة الرقابة الذاتية الحية الفعالة ، التي تجعل من المسلم حارسا على تعاليم الشريعة الاسلامية في كافة المجالات ، ورفيقا على نفسه يحاسبها قبل أن يحاسب ، مصداقا لقوله تعالى : « كل نفس به كسبت رهينة » (١) وقوله تعالى : « بل الانسان على نفسه بصيرة » (٢) وقوله تعالى : « ولتسألن عما كنتم تعملون » (٣) .

وبناء عليه : فالرقابة الذاتية في الفكر المالي الاسلامي ، تجري من خلال قيام عضو الادارة المالية في الدولة ، باعادة النظر في اعماله وتصرفاته المالية التي امضاها ، ليتحقق بنفسه عن مدى مشروعيتها وعدم مخالفتها لقواعد والحكام نظم الدولة المالية ، أو لما صير اليه من أوامر وتوجيهات من رؤسائه ، لينادر من تلقاء نفسه في حالة اكتشافه لخطأ ما ، القيام بتصحيحه من خلال الغائه أو تعديله أو استبداله بتصرف آخر يكون سليما .

ويهتم الفكر المالي الاسلامي بهذا النوع من الرقابة الذاتية اهتماما كبيرا ، ويعتبره خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف المالي بشتى صوره ومظاهره .

وتكشف السوابق التاريخية لأعمال الرقابة الذاتية في صدر الاسلام ، والذي تميز بقوة الوازع الديني في تلك الفترة أنه لاضرورة لوجود أجهزة ودواوين متخصصة لمراقبة مالية الدولة لأن الحكام

(١) سورة المدثر / ٣٨

(٢) سورة القيامة / ١٤ .

(٣) سورة النحل / ٩٣ .

كانوا قدوة لمن سواهم ، وكان الوعظ وحده كافيا للزجر من الظلم ،
وكان التناصف يقود الجميع الى الحق والعدل .

ويفسر الامام الماوردي عسجهم الحاجة الى اجهزة رقابية في تلك
الفترة بقوله : « لم ينتدب للمظالم من الخلفاء الأربعة احد لانهم
في الصدر الأول ، مع ظهور الدين عليهم ، بين من يقوده التناصف
الى الحق ، او يزجره الوعظ عن الظلم . »

وانما كانت المنازعات تجري بينهم في أمور مشتبهة يوضحها حكم
القضاء (٤) .

فان تجوز من جفأة أعرابهم متجور ، ثناه الوعظ ان يدبر ،
وقاده العنف ان يحسن .

فاقتصروا خلفاء السلف على فصل التشاجر بينهم بالحكم والقضاء
تعيينا للحق في جهته ، لالتقيادهم الى التزامه . « (٥) .

وهكذا كان الوازع الديني لدى المسلم ، يهديه الى الحق والعدل ،
ويجعله حريصا على مراجعة أعماله وتصرفاته ومحاسبتها لنفسه ،
ومراقبتها مراقبة تمنعه من أن يأخذ المال بغير حقه ، أو يضعه في
غير حقه ، دون حاجة الى رقيب غير عقيدته الصادقة .

وحول هذا المعنى يشير الامام الماوردي بقوله : « ولا يجوز لمن
أخذ في الدنيا بالحزم ، وحكم في الأمور العقل ، أن يبيع دينه بدنياه
وأخبرته بأولاه إذ لا مقدار للدنيا في الآخرة ، ولا خطر لها في جناب
الدين . »

(٤) أي أن الدعاوى التي كانت ترفع الى القضاء ، لم تكن إلا من قبيل
الاستفتاء طلب للحكم ، وتعيين الحق الذي يتقاد اليه الجميع ، فيلتزمون به .

(٥) الاحكام السلطانية : من ٧٧ ، ٧٨ .

ولا يأخذ المال إلا من حقه ولا يضعه إلا في موضعه ، فإن الله - جل وعز - قد أغلظ الوعيد على "مستحله" ، وأكد النهى عن الظلم منه ، فقال : « ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون (٦) » .

وروى عن النبي - ﷺ - أنه قال : « من لم يبال من حيث كسب المال لم يبال الله من حيث أدخله النار (٧) » .

ولم يزل ... الأئمة الحكماء ينتظفون (أى يتوعون) عن ظلم الرعية والطمع في أموالهم إلا ما وظفت عليهم سنتهم وأباحته لهم ملتهم وشريعته من أخذ فضول أموالهم ثم ردّها عليهم في عوام مصالحهم من تحصين دمائهم وتثمين أموالهم ، وإيمان سبلهم ، ودفع معرة أعبائهم وقمع ذعارهم .

وقد بين ذلك أرسطا طاليس في رسالته إلى الاسكندر حيث قال : لا تلج في أخذ أموال رعيّتك فتضعفهم وتتبغض اليهم ، واصرف ماتناله من أموالهم في مصلحة عامتهم ، واشتهر بذلك تسعد به « (٨) » .

وهكذا نرى أن الفكر المالى الاسلامى ، وضع الوسائل الكفيلة بتحقيق الفاعلية للرقابة الذاتية للمالية الدولة ، لاداء مهمتها فى مواجهة ومنع الانحرافات المالية .

فاذا ما توافرت لهذه الرقابة الشروط والضوابط اللازمة لفاعليها لاغنت عن كل رقابة أخرى ، ولن يتحقق ذلك إلا بمدى قوة السوازع الدينى فى المجتمع الاسلامى ، ومدى سيطرته على نفوس المسلمين واخلاقياتهم .

(٦) سورة البقرة : ١٨٨ .

(٧) رواة النسائى والبخارى فى كتاب البيوع ج ٢ ص ٤ .

(٨) نصيحة الملوك : ص ٢٢٨ ، ٢٢٩ ، ٢٣٠ .

- ١٥٣ -

وبرغم ما يعلقه الفكر المالى الاسلامى على أهمية المراقبة الذاتية
فانه يدرك ان ينخدع ولى الامر فى بعض الاحوال ، فيعين على مالية
الدولة من هو غير امين ، او ربما يدرك الضعف البشرى لدى العامل
الامين ، فيطمع فى اموال الدولة ، وقد يغرب الوازع الدينى لدى
بعض العمال ، فينسى العامل ربه ويبيع آخرته بدنياه .

ولذلك يقرر الفكر المالى الاسلامى ، بقية انواع المراقبة ، من
رقابة شعبية ورقابة تنفيذية .

* * *

البحث الثاني

المراقبة الشعبية لمالية الدولة

يقصد بالمراقبة الشعبية : رقابة الشعب على تصرفات أجهزة الدولة من القمة إلى القاعدة ، وعلى كافة المستويات رقابة فعالة .
والفكر الاسلامي عرف هذا النوع من الرقابة ، فلقد أشار اليه القرآن الكريم بقوله تعالى : « وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون » (١) .

فالمؤمنون (الشعب) يرون ما يعمله كل فرد في الدولة ، والهدف من الرؤية هنا ، هو وضع هذه الاعمال تحت المراقبة والحكم عليها ومدى مطابقتها للمبادئ والقواعد الاساسية للشريعة الاسلامية ، واقرارها في حالة موافقتها لهذه المبادئ وتلك القواعد ، وانكارها وتقويم المعوج منها في حالة مخالفتها .

وبناء عليه ، فالمسلمون كافة رقباء على أعمال وتصرفات الأجهزة الادارية في الدولة ، ومن بين هذه الأمور التي تنسبط بهم مراقبة الادارة المالية للدولة .

هذا وقد ادرك الفكر المالي الاسلامي اهمية هذا النوع من المراقبة لسلامة سير الحكم والادارة بعد رسول الله - ﷺ - حيث حرص الخلفاء أنفسهم على دعوة الشعب الى ممارسة هذا النوع على تصرفاتهم فلم تخل خطبة كل خليفة عن توليه الخلافة من دعوة جماهير الشعب الى ممارسة الرقابة عليه .

فهذا أبو بكر الصديق - رضي الله عنه - يقول للمسلمين عقب توليه الخلافة : « أيها الناس اني قد وليت عليكم ولست بخيركم ،

فان احسنت فاعينوني ، وان اساءت فقوموني ، الصادق امانة ،
والكذب خيانة ، ... اطيعوني ما اطعت الله ورسوله ، فان عصيت
الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم ... (٢) .

وها هو عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يقول فى احدى
خطبه : « ان رايتم فى اعوجاجا فقوموني ، فيقول له رجل من عامة
الشعب : لو وجدنا فيك اعوجاجا لقومناه بسيوفنا .
فيقول عمر : الحمد لله الذى جعل فى رعية عمر من يقومه بحد
سيفه ... (٣) .

وروى ان رجلا قال لعمر بن الخطاب : اتق الله يا عمر ، واكثر
عليه ، فتصدى له رجل من بين الحاضرين وقال له : اسكت فقد
اكثر على امير المؤمنين .

فقال له عمر : « دعه فلا خير فيكم ان لم تقولوها ، ولا خير
فيها ان لم تقبلها منكم (٤) .

وبذلك يضرب لنا عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - اروع
الامثلة فى تقبله لنقد المسلمين ، بل تشجيعه لهم على توجيه ذلك النقد
للخليفة فى شخصه ولمن يليه من ولاة امور المسلمين ، دون ان تأخذه
العزة بالاثم ، شأن الكثير من الحكام فى قديم الزمان وحديثه !!
عندما يصدر المخلصون من شعوبهم بكلمة الحق امامهم .

(٢) انظر : تاريخ الطبرى - المعروف بتاريخ الامم والملوك - لابن جعفر
محمد بن جرير الطبرى ج ٢ ص ٤٥٠ ، وكذا الكامل فى التاريخ - لابن الاثير
ج ٢ ص ٢٨٩ .

(٣) انظر : الكامل فى التاريخ - لابن الاثير ج ٢ ص ٣٠٥ .
(٤) انظر : الادارة فى صدر الاسلام - د. محمد عبد المنعم خميس
ص ١٤٦ ، ١٤٧ .

ولم يكتف عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - بذلك ، بل رسم سياسته المالية لعامة الشعب ، وأمرهم بمراقبة تنفيذها بقوله : « لكم على ألا اجتبى شيئا من خراجكم ، ولا ما أفاء الله عليكم إلا في وجهه ، ولكم على إذا وقع في يدى لا يخرج منى إلا في حقه ، وأعينوني على نفسى بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر (٥) » .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، يقرر الرقابة الشعبية على مالية الدولة ويضع الضمانات لتأكيد سلامة التطبيق ، أهمها حرية الفرد المسلم والمجتمع بأكمله فى أن يوجه وينتقد ، وعلى الحاكم أن يسمع لهذا النقد ، وأن يعود الى جادة الطريق .

ولكن هل عرفت هيئات رقابية خاصة تقوم بمثل هذا النوع من الرقابة بصورة منظمة ؟ فيستطيع كل فرد أن يلجا اليها للقيام بواجبه فى الرقابة الشعبية ؟ .

نقول : ان الباحث فى الفكر الاسلامى ، خاصة المجالات السياسية والادارية والمالية ، نجد أنه يوصى بتكوين مثل هذه الهيئات ، خصوصا وأنه كان لهذه الهيئات وجود واقعى وعملى فى صدر الاسلام ، وإن لم يكن لها وجود شكلى .

فعلى عهد أبى بكر الصديق وعمر بن الخطاب - رضى الله عنهما كانت هناك مجموعة من المهاجرين والأنصار ، تكون ما يقرب من مجلس الشورى ومجموعة أخرى تكون مجلسا للفتوى ، وثالثة اوسع نطاقا تعرف باسم اهل العقد والحل .

وظلت هذه الهيئات مقصورة فى الذهن طوال عصور الاسلام حتى رتب فقهاء السياسة الشرعية عليها كثيرا من الاحكام .

وبناء عليه : نقول : ان الفكر الاسلامى ، يقرر ضرورة وجود

عدة هيئات تتولى الرقابة الشعبية فى جميع المجالات ومنها مراقبة ادارة مالية الدولة ، وتتمثل هذه الهيئات فيما يلى :

- هيئة الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر •

الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، من المبادئ الأساسية فى الشريعة الاسلامية ، والأصل فى مشروعيتها قوله تعالى : « ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون » (٦) •

ويتخذ نطاق الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، مدلولاً واسعاً فيشمل جميع الأجهزة الادارية فى الدولة ، ومن بينها الادارة المالية •

وينطوى الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، والرقابة التى يعكسها فى المجتمع على ثلاث وظائف • وظيفة اجتماعية تمارس بين أفراد الأمة بعضهم تجاه بعض ، ووظيفة شعبية (سياسية) حين تقوم به الأمة وأفرادها تجاه الحكام وسعوانتهم ، ووظيفة ادارية منوطة بالسلطات العامة تجاه الأمة وأفرادها • وفى قيام هذه السلطات بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، من شأنه أن يفضى - بطريق غير مباشر - الى تقرير حقها فى المراقبة المالية على أعمالها وعملها ، مما يؤدى بالضرورة أن تأمر السلطة نفسها وتنهاتها ، وتعطل عن الخطأ الذى ارتكبته •

والمعروف فى مجال الادارة المالية للدولة ، هو أن يحصل المال بحق وينفق فى حق ، ويمنع من باطل ، تحقيقاً للمصالح العامة للأمة الاسلامية •

والمنكر فى هذا المجال ، أن يجمع المال بالباطل ، وينفق فى غير حق ، ويوجه الى الاضرار بمصالح الأمة •

(٦) سورة آل عمران - ١٠٤ •

(٧) الاحكام السلطانية : ص ٦ •

٢٠ مجلس أهل العقد والحل .

يتكون هذا المجلس على شكل هيئة شعبية تضم وجوه الناس مما يستطيعون أن يعقدوا وأن يحلوا ، يتصفون بالعلم والمعرفة والראى والحكمة . وأن يكونوا من أهل الاختصاص ممثلين لكل فئات الأمة ويكون لهذا المجلس أعضاء مندوبين في أقاليم الدولة ، يتولون الاشراف الشعبى على تصرفات الأجهزة الادارية بالدولة وخاصة ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة .

« وقد اشار الامام الماوردى الى هؤلاء عند اختيار الحكام بقوله :
« والامامة تنعقد من وجهين :

أحدهما : « باختيار أهل العقد والحل
والثانى : بعهد الامام من قبل . » (٧) .

واشترط الامام الماوردى فى أهل الاختيار للحكام شروطا ثلاثة بقوله « أحدها : العدالة الجامعة لشروطها . »

الثانى : العلم الذى يتوصل به الى معرفة من يستحق الامامة على الشروط المعتبرة فيها .

الثالث : الراى والحكمة المؤديان الى اختيار من هو للامامة اصلح ويتدبير المصالح أقوم وأعرف . . . (٨) .

٢١ مجلس الشورى :

الشورى مبدأ اسلامى ، جاء به القرآن الكريم فى صفات المؤمنين

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٦ .

ولعموم اللفظ ، فهى تقوم بين جماعة المسلمين قال تعالى : « وأمرهم بشورى بينهم » . (٩)

كما تقوم بين الحاكم والمحكومين بقوله تعالى : « وشاورهم في الأمر » (١٠) .

وقد اشار الامام الماوردي الى المشورة في كافة الامور بقوله :
 « شاور في المورك من تثق منه بثلاث خصال : صواب الرأي ،
 وخلص النية ، وكنمان السر . »
 فلا عار عليك ان تستشير من هو دونك ، اذا كان بالشورى
 خبيراً ، فان لكل ذى عقل ذخيرة من الرأي ، وحظاً من الصواب ،
 فتزداد برأى غيرك ، وان كان رأيك جزلاً .

وعول علي استشارة من جرب الامور وخبرها ، وثقلبت فيها
وباشرها حتى عرف مواردها ومصادرها .

وأعبدل عن استشارة من قصد موافقتك متابعة لهوائك ، أو اعتمد
مخالفتك انحرافا عنك ، وعول على من توخى الحق لك وعليك (١١)

ويؤكد الامام الماوردي على الحاكم أن لا يمضي الأمور إلا بالمشورة
فيقول : « وينبغي للملك أن لا يمضي الأمور المستبهمة بهاجس رأيه ،
ولا ينفذ عزائمه المحتملة ببداهة فكره ، تحررا من افشاء سره ، وانفة
من الاستعانة بغيره ، حتى يشاور ذوي الاحكام والنهي ، ويستطلع
برأي ذوي الامانة والتقي ممن حنكتهم التجارب ، فارتاضوا بها ،
وعرفوا موارد الأمور وحقائق مصادرها » .

(٩) سورة الشورى - ٣٨ .

(١٠) سورة آل عمران ١٥٩-١٦١ وآيات (١١)

(١١) قوانين الوزارة : ص ١٥٨ ، فـ ٢٠٤ ، جـ ٣ : مادة (٧)

فانه ربما كان استبداده برأيه أضر عليه من اذاعة سره ، وليس كل الأمور اسراراً مكتومة ، ولا الأسرار المكتومة بمشاوره النصحاء
فأشية معلومة .

قال النبی - علیه السلام - : (ما سعد أحد برأيه ، ولا شقی
عن مشورة) (١٢) . . . « (١٣) .

فاذا كانت الشورى مطلوبة فى كافة الأمور ، فانها من باب أولى
تكون مطلوبة فى الأمور المالية للدولة ، خاصة وأنه قد التزم بهنا
الخلفاء ومارسوها على نطاق واسع فى مالية الدولة ، فنجد أبا بكر
الصدیق - رضى الله عنه - يشاور أهل الشورى فى مانعى
الزكاة (١٤) ، وفى التسوية فى العطاء (١٥) .

ونجد عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يشاور أهل الشورى
عند قسمة الأرضين ووضع الخراج عليها (١٦) ، كما شاورهم فى
أمر العشور (١٧) .

غاية ما فى الأمر ، أن المراقبة الشعبية فى الفكر المالى الاسلامى
تختلف عن الفكر الوضعى فى نوعية أعضاء المجالس النيابية
والشعبية .

(١٢) هذا الحديث رواه البيهقى فى شعب الايمان عن سعيد بن المسيب
مرسلاً - انظر : الجامع الصغير - للسيوطى ج ٢ ص ٢١ .
(١٣) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٩٩ .
(١٤) انظر : نيل الاوطار - للشوكانى ج ٤ ص ١٢٤ وما بعدها ، والاحكام
السلطانية - للماوردي : ص ١١٣ .
(١٥) انظر : الخراج - لأبى يوسف ص ٤٢ ، والاحكام السلطانية -
للماوردي : ص ٢٠٠ .

(١٦) انظر : الخراج / لأبى يوسف ص ٢٣ .

(١٧) انظر : الخراج / لأبى يوسف ص ١٣٥ .

فالفكر الاسلامى اشتراط لعضوية هذه المجالس ، العلم والمعرفة
والرأى والأمانة والحكمة والاختصاص وغير ذلك من الشروط .

بينما نرى الفكر الوضعى فى بعض البلدان اشترط نسبة معينة
من فئات تغلب عليها الأمية ، وعدم القدرة على مناقشة الكثير من
المسائل الفكرية والفنية التى ترتبط بمراقبة مالية الدولة .

وحول شروط عضوية هذه المجالس ذكر الامام الماوردى خلاصا
لعضويتها عددها بقوله : « فاذا عزم على المشاورة ، ارتاد لها من
أهلها من قد استكمل فيه خمس خصال :

أحدها : عقل كامل ، مع تجربة سالفة ، فان بكثرة التجارب
تصح الروية .

الثانية : أن يكون ذا دين وتقى ، فان ذلك عماد كل صلاح ويا ب
كل نجاح .

الثالثة : أن يكون ناصحا ودودا ، فان النصيح والمودة يصدقان
الفكر ويمحضان الراى ...

الرابعة : أن يكون سليم الفكر من هم قاطع ، وغم شاغل .

الخامسة : ألا يكون له فى الأمر المستشار غرض يتابعه ، ولا
هوى يساعده ... » (١٨) .

هاهى آراء الامام الماوردى ، فيمن يصلح لعضوية هذه المجالس
المنوط بها الرقابة الشعبية على أعمال وتصرفات الحكومة . فإين نحن
منها الآن ... ؟

لا شك فان الفكر المالى الاسلامى ، سبق - ومازال - كافة الأفكار
والنظم المالية الوضعية ، بواقعية ومثالية ، مشروطا فى أعضاء
المجالس الشعبية ، العلم والمعرفة والدين والخبرة والحكمة
والاختصاص لتكون الرقابة حقيقية تسودها حرية الفكر ، وشجاعة
الرأى .

(١٨) أدب الدنيا والدين : ص ٢٧٤ ، ٢٧٥ .

المبحث الثالث

« المراقبة التنفيذية لمالية الدولة »

تمهيد :

اهتم الفكر الاسلامي بالمراقبة التنفيذية لمالية الدولة ، واعتبرها دعامة من دعائم الحكم ، وركنا من أركانه ، فلا تستقيم أمور الدولة إلا بهذا النوع من الرقابة ، واهمالها يؤدي الى انحلال الدولة وانهارها .

ولذا فقد أرسى الفكر الاسلامي ، هذا النوع من الرقابة على خطة محكمة الحلقات ، تكفل سلامة مسارها وتحقيق أهدافها .

ففي الحلقة الأولى : من هذه الخطة ، حدد القواعد التي يجب أن تلتزم بها السلطة التنفيذية في اختيار العمال والموظفين الذين سيقومون بإدارة مالية الدولة ، من بين الأكفاء والأمناء القادرين على أداء العمل المنوط بهم على خير وجه .

وفي الحلقة الثانية : الزم السلطة التنفيذية مداومة الاشراف على ممارسة هؤلاء العمال لأعمالهم ، وارشادهم وتوجيههم الى كيفية أدائهم أعمالهم ، من خلال الأوامر والتعليمات التي تصدر اليهم .

وتمثل هاتان الحلقتان نوعاً من الرقابة التنفيذية السابقة على التصرفات الإدارية لمالية الدولة .

أما الحلقة الثالثة : والأخيرة ، فهي قيام السلطة التنفيذية بمراقبة عمالها ، ومحاسبتهم عما قدموه من أعمال ، والنظر في تظلمات الرعية .

بحيث تقر ماوافق الصواب من هذه الأعمال ، وتستدرك ما خالفه ، وتجاوب المخطيء ، وتثيب من أحسن .

وتمثل هذه الحلقة ، الرقابة الملاحقة على التصرفات الادارية
لمالية الدولة .

وتأكيداً لهذه الخطة المحكمة ، فقد روى عن عمر بن الخطاب -
رضي الله عنه - قال : « أرأيتم ان استعملت عليكم خير من اعلم ،
ثم امرته بالعدل ، أفقضيت ما على ؟ قالوا : نعم ، قال : لا ،
حتى انظر في عمله اعلم بما امرته ام لا » (١) .

لذا : سنتناول هذا المبحث في مطلبين

الأول : سلطة رئيس الدولة في مراقبة مالية الدولة .

الثاني : سلطة الوزراء في مراقبة مالية الدولة .

* * *

المطلب الأول

سلطة رئيس الدولة في مراقبة مالية الدولة

قد يضعف الوازع الديني لدى العامل في لحظة ما ، فتسول له
نفسه ان يخون الأمانة ، ولذا قرر الفكر المالي الاسلامي ، رقابة
خارجية مادية ، يمارسها اشخاص آخرون ، ممثلة في السلطة
التنفيذية .

ومفهوم السلطة التنفيذية في الفكر السياسي الاسلامي ، تتبلور
في مركز رئيس الدولة (الخليفة) الذي جمع بين رئاسة الدولة
والحكومة وفقاً للاصطلاحات المعاصرة .

فـ رئيس الدولة ، هو صاحب السلطة التنفيذية ، وأعضاؤها
يستمدون سلطاتهم منه ، وهو وان فوض بعضهم سلطاته ، فانه
لا يملك ان يفوض مسئوليته عن جميع ما يحدث أمام الله تعالى أولاً ،
وأمام الأمة (الشعب) ثانياً .

(١) انظر : السنن الكبرى / للبيهقي ج ٨ ص ١٦٣ .

وتحول هذا المعنى يقول الامام الماوردي : وعلى الخليفة « ان يباشر بنفسه مشاركة الأمور ، وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة ، فقد يخون الأمين ، ويغش الناصح - وقد قال الله تعالى : « يا داود انا جعلناك خليفة في الأرض فاحكم بين الناس بالحق ولا تتبع الهوى فيضلك عن سبيل الله » (٢) .

فلم يقتصر سبحانه وتعالى ، على التفويض دون المباشرة ، ولا عذره في الاتباع حتى وصفه بالضلال ، هذا وان كان مستحقا عليه بحكم الدين ومنصب الخلافة ، فهو من حقوق السياسة لكل مستترع .

قال النبي - عليه الصلاة والسلام : « كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ... » (٣)

وبذلك فعلى رئيس الدولة ، مراقبته لكافة أعمال السلطة التنفيذية ، بوصفه رئيسا لها ، وعلى وجه الخصوص مراقبته لإدارة مالية الدولة .

ويؤكد الامام الماوردي على ذلك فيقول : وعلى الامام ان يكون « لسيرة الولاة متصفحا ، وعن أحوالهم مستكشفا ، ليقويهم ان انصفوا ، ويكفهم ان عسفوا ، ويستبدل بهم ان لم ينصفوا » (٤) .

ولا سبيل الى تحقيق مراقبة العمال ، الا ان يتخذ رئيس الدولة عيوننا له من امناء الناس وصلاحائهم ، لمراقبة الموظفين والعمال فيما نوط اليهم من أعمال ، ولا يتعجل في معاقبة المخالف أو المقصر منهم الا بعد ان يتأكد ويتبين له الحق من الباطل عملا بقوله تعالى :

(٢) سورة ص / ٢٦ .

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٤) الاحكام السلطانية : ص ٨٠ .

« يا أيها الذين آمنوا ان جاءكم فاسق بنبأ فتبينوا أن تصيبوا قوما بجهالة فتصبحوا على ما فعلتم نادمين » (٥) .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردي : « ان يجعل (رئيس الدولة) على كل مذهب (أى العمال) عيوناً ومشرفين وأزمّة ، سراً وعلائية ، من امناء الناس ، ومشايخ الكور (أى الأقاليم) وعلمائها وصلحائها وأهل العفة والعفاف منها .

يتبعون آثاره ، وينهون اليه اخباره ، ويكون سبيل الامناء والعيون سبيلهم ، ومجالهم مجالهم اذا اخلوا بما هم بسبيله او ضيعوا منه شيئاً ، أو طابقوا احداً من العمال على ظلم أو جناية أو فاحشة أو ريبة ، على أن لا يعمل فى ذلك حتى يستبرى ويملى ويصح عنده ثمار الاخبار اسباباً .

والناس عامتهم مطبوعون على الحسد والبغضاء ، موكلون بسوء الظن والفعل ، الا من عصمه الله من الفساد ، ووفقه للرشاد ، والله لم يأمر بالقضاء الا بعد تبين الحق وظهور الصدق ، فليثق الله امرؤ فى الحكم ، ولينظر فيما يفعل ويقول » (٦) .

وحتى تكون مراقبة رئيس الدولة ، فعالة ومجدية ، عليه أن يتحرى عن كل كبيرة أو صغيرة من اخبار العمال والموظفين بنفسه ، او بواسطة امناء يوثق بخبرهم .

وفى هذا المعنى يقول الامام الماوردي : « ان لا يذهب عليه (رئيس الدولة) صغير ولا كبير من اخبار رعيته وأمور حاشيته ، وسير خلفائه ، والنائبين عنه فى أعماله ، بمداومة الاستخبار عنهم ، ويث اصحاب الاخبار فيهم سراً أو جهراً .

(٥) سورة الحجرات / ٦ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ١٩٠ .

ويندب لذلك أميناً يوثق بخبره ، ويتصحه في مغيبه ومشهده ،
غير شره فيرتشى ، ولا لئى هوئى قيورى أو يغتدى ، لتكون النفس
الى خبره ساكنة ، والى كشفه عن حقائق الأمور راکنة ، فانه لا يقدر
على رعاية قوم تخفى عليه اخبارهم ، وتثطوى عنه آثارهم .
فربما ظن استقامة الأمور بتمويه الخونة ، فافضى به حسن
الظن الى فساد مملكته وهلاك رعيته ...

ويجب ان يكون عنايته باخبار من بعد عن حضرته ، كعنايته
باخبار من قرب منها ، بل ربما كان اهم ، لان بعد الدار يبسط أيدي
الظلمة ... وربما افضى ذلك الى فسادهم فى الطاعة لقبح آثارهم
ومذموم أفعالهم .

ولا يغتر بمن سداه فى حسن الثقة به ، ويترك الاستخبار عن
حاله تغويلا على من يقدر من سداه ، فربما يصنع فى الأول ،
ويغتر فى الآخر ، فان تقلب الزمان يغير أهله ، فربما افسد
الضالح ، واصلح الطالح ، فما تبقى الدنيا على حالة ، ولا تمنع
من استحالة .

واذا اخبر بمنكر لم يستعجل المؤاخذه والانتكار ، ويثبت لكشفه
حتى يقف على حقه من باطله ، فما كل مخبر يصدق فى خبره ،
واذا عرف بالآناة للكشف ، لم يخبر الا بالصدق ، ولم يعاقب الا
المستحق (٧) .

وصفوة القول : ان رئيس الدولة فى مراقبته لمالية الدولة تتضمن
ثلاث مراحل :

الاولى : وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب ، مع اختيار

الأكفاء والأمناء لإدارة مالية الدولة ، ولهذا يقول الامام الماوردي :
ان على الخليفة « تقليد التصحيحات فيما يفوضه اليهم من الاعمال ،
ويكفله اليهم من الاموال ، لتكون الاعمال بالاكفاء مضبوطة ، والاموال
بالامناء محفوظة » (٨) .

**الثانية : التوجيه والارشاد للموظفين والعصال الذين يتولون
ادارة مالية الدولة ، عند مباشرتهم لعمالهم ، من خلال الكتب
والاوامر التي تصدر اليهم من رئيس الدولة والسلطة المنوطة بذلك ،
والمستويات التي يتولونها ،**
**الثالثة : المراقبة المستمرة على اعمال العصال ، ومخابنتهم ،
ومعرفة مطابقة اعمالهم للشروط والاضاع المقررة من قبل .**

وبذا تصبح مراقبة رئيس الدولة ، فعالة وهادفة الى اصلاح
ادارة مالية الدولة ، وتقويم المعوج من العاملين فيها .

فإنه لا يمكن ان تكون الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت
الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت الادارة المالية للدولة جيدة ،
فإنه لا يمكن ان تكون الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت
الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت الادارة المالية للدولة جيدة ،
فإنه لا يمكن ان تكون الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت

فإنه لا يمكن ان تكون الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت
الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت الادارة المالية للدولة جيدة ،
فإنه لا يمكن ان تكون الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت
الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت الادارة المالية للدولة جيدة ،
فإنه لا يمكن ان تكون الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت

فإنه لا يمكن ان تكون الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت
الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت الادارة المالية للدولة جيدة ،
فإنه لا يمكن ان تكون الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت
الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت الادارة المالية للدولة جيدة ،
فإنه لا يمكن ان تكون الادارة المالية للدولة جيدة ، وان كانت

(٨) الاحكام السلطانية : ص ١٦ ، وانظر : نصيحة الملوك : ص ١٧٦ ،

المطلب الثانى

سلطة الوزراء فى مراقبة مالية الدولة

قرر الفكر السياسى الاسلامى نظام الوزارة ، وقد سعى مساعداً الخليفة فى ادارة جانب من شئون الدولة وزيراً .
 فالوزير : هو ساعد رئيس الدولة ، يتولى ادارة شئون الدولة ، او جانباً من شئونها ، نيابة عن رئيس الدولة ، فله النظر فى شئون التعليم او الصحة او الزراعة او الصناعة او التجارة او الجهاد او المالية او غير ذلك من شئون الدولة .
 وسلطات الوزراء واختصاصاتهم نوعان :

١- وزير تفويض : (أى رئيس وزراء) يفوض اليه النظر فى امور الدولة ، وله التصرف فى شئونها الداخلية والخارجية على رايه واجتهاده .
 ٢- وزير تنفيذ : (أى وزير عادى) تكون مهمته تنفيذ سياسة الحكومة فى مجال اختصاصات وزارته .

وحول اختصاصات وزير التفويض يقول الامام الماوردى :
 « فاما وزارة التفويض : فهو أن يستوزر الامام من يفوض اليه تدبير الأمور برأيه وامضاءها على اجتهاده ... »

لأن ما وكل الى الامام من تدبير الأمة ، لا يقدر على مباشرة جميعه الا باستنابة ، ونيابة الوزير المشارك له فى التدبير اصح فى تنفيذ الأمور من تفرده بها ، ليستظهر به على نفسه ، وبها يكون أبعد عن الزلل وأمنع من الخلل ... » (٩) .
 وبذلك يكون لوزير التفويض ، مباشرة كافة اختصاصات الحاكم لكل ما يتعلق بشئون ادارة الدولة ، ويباشر تنفيذ الأمور التى دبرها ، بما فى ذلك الاشراف على تنفيذ ومراقبة مالية الدولة .

وحول اختصاصات وزير التنفيذ يقول الامام الماوردي : « وأما وزارة التنفيذ ، فحكمها أضعف ، وشروطها أقل ، لأن النظر فيها مقصور على رأى الامام وتديره ، وهذا الوزير وسط بين وبين الرعايا والولاة ، يؤدي عنه ما أمر ، وينفذ عنه ما ذكر ، ويمضى ما حكم ، ويخبر بتقليد الولاة ، وتجهيز الجيوش ، ويعرض عليه ما ورد من مهم وتجدد من حدث ملم ، ليعمل فيه ما يؤمر به ، فهو معين فى تنفيذ الأمور ، وليس بوال عليها ولا متقلدا لها » (١٠) .

وبذلك فمهمة هذا الوزير تنفيذ أوامر الحاكم وتعليماته ، وعدم التصرف فى شئون الدولة من تلقاء نفسه ، وهو واسطة بين الحاكم والرعية فى تنفيذ سياسة الدولة .

وصفة القول : فان الوزراء فى الفكر المالى الاسلامى ، لهم الحق فى مراقبة تحصيل الاموال ، وكيفية انفاقها ، ورفع نتائج ذلك الى الحاكم ، ومع ذلك فهم ليسوا بمنأى عن مراقبة الحاكم لهم ، وله عزلهم ومصادرة اموالهم اذا حدث من بعضهم ما يخل بالامانة ، وهم والحاكم يخضعون الى المراقبة الشعبية .

الامام الماوردي : كتاب الحكماء ، ج ١ ، ص ١٠٠

الامام الماوردي : كتاب الحكماء ، ج ١ ، ص ١٠٠

شعبان

المبحث الرابع

سلطة مراقبة الدواوين المالية للدولة

تمهيد :

قرر الفكر المالي الإسلامي ، إنشاء دواوين متخصصة للقيام بمهام الرقابة على أعمال الإدارة ، وذلك بجانب الاستمرار في المراقبة الشعبية والبرلمانية .
ويعد كل من ديوان المظالم وولاية الحسبة ، من أهم الدواوين المتخصصة التي اضطلعت بمهام مراقبة مالية الدولة .

وكان سبب إنشائهما ، اتساع رقعة الدولة الإسلامية ، وتشعب أمورها ، وضعف وأزع الضمير فيها ، وانحراف بعض النفوس عن مسيرة الخير ، وأصبح المجتمع الإسلامي كأي مجتمع انساني آخر ، لا يخلو فيه من وقوع الظلم من القوى على الضعيف ، والحاكم على المحكومين ، وقد نشأت ظلمات تعدت طبيعة خطرها حدود القضاء .

هذا وسنتناول اختصاصات كل من ديوان المظالم ، وولاية الحسبة في مطلبين .

المطلب الأول : اختصاصات ديوان المظالم في مراقبة مالية الدولة

المطلب الثاني : اختصاصات ولاية الحسبة في مراقبة مالية الدولة

المطلب الأول اختصاصات ديوان المظالم (١) فى مراقبة مالية الدولة

عرف الامام الماورى ديوان المظالم وصاحبه وهدفه ، بقوله :
« ونظر المظالم ، هو قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة وزجر
المتنازعين عن التجاحد بالهيبه ، فكان من شروط الناظر فيها أن
يكون جليل القدر ، نافذ الامر ، عظيم الهيبه ، ظاهر العفة ، قليل
الطمع ، كثير الورع ، لأنه يحتاج فى نظره الى سطوة الحماية ،
وثبت القضاة ، فيحتاج الى الجمع بين صفات الفريقين ، وأن يكون
بجلالة القدر نافذ الامر فى الجهتين » (٢)

وقد أخذ هذا النظام فى التطور منذ صدر الاسلام ، حتى أصبح
نظاما من نظم الحكم فى الدولة .
ولا يعنينا هنا أن نتناول كافة الجوانب المتعلقة بديوان المظالم ،
بل الذى يعنينا هو اختصاصاته ودوره فى مراقبة مالية الدولة .

(١) لمزيد من التفصيل حول ديوان المظالم ، انظر الكتب التالية :
الاحكام السلطانية / ص ٧٧ وما بعدها ، والاحكام السلطانية / لآبى يعلى
الفراء ص ٧٤ وما بعدها ، والمقدمة / لابن خلدون ص ١٩٨ وما بعدها ،
والخطوط القرىزية / لتقى الدين أحمد بن على - المعروف بالمقرىزى ج ٧ ص ٢٠٧
وما بعدها ، والحضارة الاسلامية فى القرن الرابع الهجرى / لآدم مئز ج ١
ص ٤٠٩ وما بعدها ، والتراتب الادارية / لعبد الحى الكستالى ج ١ ص ٢٢٦
وما بعدها .

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٧٧ ، يندو من خلال هذا التعريف أن ديوان
المظالم يشبه محاكم الاستئناف ، ولكنه يزيد عليها بقوة التنفيذ ، فهو يضدر
الاحكام ويقوم على تنفيذها ، وهو قريب الشبه بنظم القضاء الادارى الذى
عملت به الدول المعاصرة ، والذى يختص بالفصل فى المنازعات التى تنشأ
بين الافراد والحكومة ، فينظر فى ظلمات الناس وصغار العاملين من كبار
رجال الدولة والحاكمين ، فينصف المظلوم ، ويعطى كل ذى حق حقه مهما
سما قدر المعتدى ولو كان محتيا بالحاكم أو صاحب وظيفة عليا .

وقد قسم الفكر المالى الاسلامى ، اختصاصات ديوان المظالم فى مراقبة مالية الدولة ، الى قسمين : -

القسم الاول : اختصاصات يتولاها من تلقاء نفسه :

وذلك دون حاجة الى تظلم يرفع اليه من ذوى الشأن ، ويتعلق بالمصالح العامة للدولة ، وعلى الاخص ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة ، وهذه الاختصاصات هي : -

١ - النظر فى تعدى الولاة والعاملين على الرعية :

لصاحب المظالم أن يتتبع سيرة الولاة والعمال ، ليكشف عن أحوالهم ، أن أحسنوا أو ظلموا ، فإن كانوا من العادلين شكرهم وشجعهم ، وإن ظلموا قوهم وأرشدتهم أو استبدل بهم غيرهم .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « ... النظر فى تعدى الولاة على الرعية ، وأخذهم بالعسف فى السيرة ، فهذا من لوازم النظر فى المظالم الذى لا يقف على ظلامة متظلم .

فيكون لسيرة الولاة متصفحا ، وعن أحوالهم مستكشفا ، ليقويهم أن انصفوا ، ويكفهم أن عسفوا ، ويستبدل بهم أن لم ينصفوا » (٣) ...

٢ - النظر فى جور العمال فيما يجبون من أموال :

لصاحب المظالم أن ينظر فيما جمعه العمال من الرعية ، فإن كانوا يجوزون على الناس فى طريقة التحصيل ، فعليهم أن يراجع القوانين حسبما هى مثبته فى المواوين ، فيحمل العمال عليها والالتزام بها ، فإن كانوا قد رفعوه الى بيت المال - (الخزانة العامة للدولة) - رده الى أصحابه وأن أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابهم وعاقبهم .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي أن ينظر الى :
 « جور العمال فيما يجيونه من الأموال ، فيرجع فيه الى القوانين
 العادلة في دواوين الأئمة ، فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها ،
 وينظر فيما استزادوه ، فإن رفعوه الى بيت المال أمر برده ، وإن
 أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه » (٤) .

وبهذا فإن وإلى المظالم ينظر الى ثلاثة اعتبارات يقرر فيها
 الحق وهي : -

- طريق التحصيل الذي ينبغي أن يكون بحق دون الذي .
- تحرى الدقة في مقدار الأموال المحصلة .
- النظر فيما يأخذه العمال لأنفسهم ظلما ، فيرده المأخوذ
 لأصحابه ، ويعاقب الآخذ عقاب المرتشى .

٣ - مراقبة كتاب الدواوين فيما يستوفون من الأموال :

لصاحب المظالم أن يراقب أحوال هؤلاء الكتاب وما وكل اليهم
 من أموال ، وذلك ليطمئن الى حسن سير الأمور على نمط سليم من
 الدقة والأمانة ، وله مطلق الصلاحيات في مكافأة الأمين والقصاص
 من المنجرف .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي على وإلى المظالم
 أن يتصفح : « كتاب الدواوين ، لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت
 أموالهم فيما يستوفونه له ويوفونه منه أعاده .

فيتصفح أحوال ما وكل اليهم ، فإن عدلوا بحق من دخل أو
 خرج الى زيادة أو نقصان الى قوانينه وقابل على تجاوزه » (٥) .

وبهذا فإن وإلى المظالم له أن يتأكد من أن إيرادات الدولة

(٤) الأحكام السلطانية : ص ٨٠ .

(٥) الأحكام السلطانية : ص ٨١ .

قد أضيفت وقيدت بالدفاتر بدون نقص ، ومطابقتها للقوانين المعمول بها ، وأن المصروفات أثبتت وفقا لما تم صرفه فعلا .

القسم الثانى : اختصاصات يتولاها بناء على تظلم متظلم :

من الاختصاصات التى ينظر فيها وإلى المظالم بناء على مايقدم اليه من ذوى الشأن وتعلق بمراقبة مالية الدولة هى :

١ - تظلم المسترزقة (الموظفين) اذا نقصت رواتبهم أو تأخرت عنهم .

لصاحب المظالم عندما يتظلم الموظفون من إحجاف النظر بهم ، أن يرفع الظلم عنهم واجراء الأمور على طبيعتها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى على وإلى المظالم عندما يرفع اليه تظلم الموظفين أن ينظر فى : « تظلم المسترزقة من نقص الرزاقهم أو تأخرها عنهم وإحجاف النظر بهم ، فيرجع الى ديوانه فى فرض العطاء العادل ، فيجريهم عليه ، وينظر فيما نقصوه أو منعه من قبل .

فان أخذه ولاية أمورهم استرجعه منهم ، وان لم يأخذه قضاه من بيت المال « (٦) .

(٦) الأحكام السلطانية : ص ٨١ ، وهذا هو ما يشبه الآن ما يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات - فى جمهورية مصر العربية - من مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالدولة ، للتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها .

مع ملاحظة : أن الجهاز المركزى للمحاسبات ، ليس له سلطة أمرة فى رد ما نقص من الحقوق الى أصحابها ، ورايه استشاري ، فقد يؤخذ به وقد لا ينفذ .

بخلاف وإلى المظالم الذى له سلطة التنفيذ وفاعلية المراقبة ورد الحق الى أصحابه بأسرع وأيسر الطرق .

٢ - رد الأموال المغصوبة الى أصحابها :

لصاحب المظالم عندما تقدم إليه الظلمات برد المغصوب ، أن يقوم برد الأموال الى أصحابها ، سواء كان المغتصب الدولة أو الأفراد وسواء كانت الأموال مغتصبة من الحكام ، أو من الأفراد ، متى ثبت له ذلك بكافة القرائن والوثائق .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي ، يختص والى المظالم ... : « رد المغصوب . وهى ضربان :

أحدهما : غصب سلطانية ، قد تغلب عليها ولاية الجور - كالأملاك المقبوضة عن أربابها ، أما لرغبة فيها ، وأما لتعد على أهلها . فهذا ان علم به والى المظالم عند تصفح الأمور ، أمر برده قبل التظلم اليه .

وان لم يعلم به فهو موقوف على تظلم أربابه ، ويجوز أن يرجع فيه عند تظلمهم الى ديوان السلطنة ، فاذا وجد فيه ذكر قبضها على مالكها عمل عليه ، وأمر بردها اليه ، ولم يحتج الى بيينة تشهد به ، وكان ما وجد فى الديوان كافيا ...

والضرب الثانى : من الغصب ما تغلب عليه ذوو الأيدى القوية وتصرفوا فيه تصرف الملاك بالقهر والغلبة . فهذا موقوف على تظلم أربابه ، ولا ينتزع من يد غاصبه إلا بأحد أربعة أمور : -

- اما باعتراف الغاصب وإقراره .
- واما بعلم والى المظالم ، فيجوز له أن يحكم عليه بعلمه .
- وأما ببيينة تشهد على الغاصب بغصبه ، أو تشهد للمغصوب منه بملكه .

- وأما بتظاهر الاخبار الذى ينفى عنها التواطىء ، ولا يختلج فيها الشكوك ، لانه لما جاز للشهود أن يشهدوا فى الأملاك بتظاهر الاخبار ، كان حكم ولاية المظالم بذلك أحق « (٧) » .

وهكذا ترى اتساع اختصاصات والى المظالم سلطته فى رد ما اغتصب من المال العام ، وحقه فى أن يحكم فى المظالم بعلمه ، وفى رد الأملاك بتظاهر الاخبار ، واعتماده الى حد كبير على الحسابات ، ومدى انتظامها ومطابقتها للواقع .

٣ - الاشراف على الأوقاف العامة والخاصة وإجرائها على شروط واقفيها :

لصاحب المظالم حق تصفح الأوقاف العامة والخاصة ، للتأكد من أن ريعها يجرى وفقاً لشروط واقفيها ، ويرجع فى ذلك الى الدواوين المحفوظ بها الحجج ، أو الكتب القديمة التى يغلب على الظن صحتها .

وحول هذا الاختصاص يشير الامام الماوردى فيما يختص به والى المظالم من تصفح الوقوف بقوله : « مشارفة الوقوف ، وهى ضربان : عامة وخاصة .

فأما العامة : فيبدأ بتصفحها وإن لم يكن فيها متظلم ، ليجريها على سبيلها ويمضيها على شروط واقفها اذا عرفها من أحد ثلاثة أوجه :

- أما من دواوين الحكام المتدوين لحراسة الأحكام .
- وأما من دواوين السلطنة على ما جرى فيها من معاملة ، أو ثبت لها من ذكر وتسمية .

- وأما من كتب فيها قديمة تقع في النفس صحتها ، وإن لم يشهد الشهود بها ، لأنه ليس يتعين الخصم فيها ، فكان الحكم أوسع منه في الوقوف الخاصة .

وأما الوقوف الخاصة : فإن نظره فيها موقوف على تظلم أهلها عند التنازع فيها ، لوقفها على خصوم متعينين ، فيعمل عند التشاجر فيها على ما تثبت به الحقوق عند الحاكم ، ولا يجوز أن يرجع إلى ديوان السلطنة ، ولا إلى ما يثبت من ذكرها في الكتب القديمة إذا لم يشهد بها شهود معدلون « (٨) » .

وصفوة القول : فديوان المظالم له دور هام في مراقبة مالية الدولة إذا تولاه من بيده السلطة الفعلية في الدولة من الخلفاء ونوابهم .

ولذا نجده ينظر في الأمور المكتملة للسلطة ، فله حق الفصل في كل خصومة مالية تقع بين الأفراد والسلطة الحاكمة ، لوضع الأمور في نصابها وفق أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية الغراء .

وله حق التفتيش على ما يحصله العمال من أموال الرعية ومراقبته الفعالة على مالية الدولة .

وله حق نظر الشكاوى من كتاب الدواوين ، خاصة شكاوى الموظفين ، كما له حق في الأموال المغصوبة ، وجرى الأوقاف على شروط واقفيها .

ومن هنا ندرك مبلغ أهمية هذا الديوان واختصاصاته في مراقبة مالية الدولة .

* * *

(٨) الأحكام السلطانية : ص ٨٢ ، ٨٣ .

المطلب الثانى

اختصاصات ولاية الحسبة فى مراقبة مالية الدولة

عرف الامام الماوردى وظيفة المحتسب بأنها : « أمر بالمعروف اذا ظهر تركه ، ونهى عن المنكر اذا أظهر فعله . » (٩) .

وقد أخذت ولاية الحسبة فى الفكر الاسلامى نموا وتطورا حتى أصبحت نظاما فريدا للرقابة الدينية والاجتماعية والمالية والاقتصادية للدولة الاسلامية .

فقد تولاهما رسول الله - ﷺ - بنفسه ، وقلدها غيره ، وقام بها من بعده الخلفاء والولاة ، وكان أئمة الصدر الاول الاسلامى يباشرونها بأنفسهم ، ثم صارت ولاية من ولايات الدولة ، ونظاما من انظمتها جرى عليها الولاة والحكام .

ولا يعنينا هنا أن نتناول كافة جوانب نظام الحسبة ، بل ما يهمنا ، هو ما يتعلق باختصاصاتها فى مراقبة مالية الدولة ، واهمها : -

(٩) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٠ ، ولزيد من التفصيل حول ولاية الحسبة انظر الكتب التالية : الاحكام السلطانية / للماوردى ص ٢٤٠ وما بعدها وكتاب الحسبة / لابن تيمية ص ٦ وما بعدها ، وكتاب نهاية الرتبة فى طلب الحسبة / للشيرازى ، وكتاب معالم القرية فى طلب الحسبة / للقرشى - المعروف بابن الاخوة ، وكتاب المقدمة / لابن خلدون ج ٢ ص ٥٧٦ وما بعدها ، وكتاب الطرق الحكمية / لابن القيم الجوزية ص ٢٤٠ وما بعدها ، وكتاب احياء علوم الدين / للامام الغزالى ج ٢ ص ٣٠٢ وما بعدها وكتاب الحسبة فى الاسلام / للشيوخ ابراهيم الشهاوى .

١ - مراقبة إيرادات الدولة :

لوالى الحسبة اذا نما الى علمه ، ان هنالك قوما يمتنعون عن اخراج نصيب الدولة فى اموالهم ، أو يتهريرون من دفعها بأسلوب أو بآخر ، فله ان يأخذها منهم جبرا .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « وأما الممتنع من اخراج الزكاة .

فان كان من الاموال الظاهرة : فعامل الصدقة يأخذها منه جبرا أخص ، وهو بتعزيره على الغلول ان لم يجد له عذرا أحق .

وان كان من الاموال الباطنة : فيحتمل أن يكون المحتسب اخص بالانكار عليه من عامل الصدقة ، لأنه لا اعتراض للعامل فى الاموال الباطنة ... » (١٠) .

٢ - مراقبة نفقات الدولة :

لوالى الحسبة أن يعمل على عدم انفاقها الا فى الابواب المخصصة لها شرعا ، ومن ثم فاختصاصاته تمنع الاسراف والتبذير والبذخ من جانب القائمين على هذه النفقات ، عملا بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر .

كما ان له الحق فى منع غير المستحق للزكاة من الاموال الباطنة ، التى يختص باخراجها أصحابها بأنفسهم ، لأن هذه الاموال جزء من إيرادات الدولة ، وان اختلفت اليد القائمة على صرفها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « وأن رأى رجلا يتعرض لمسألة الناس فى طلب الصدقة ، وعلم أنه غنى اما بمال أو عمل ، أنكره عليه وأدبه فيه ، وكان المحتسب بانكاره أخص من عامل الصدقة ..

ولو رأى عليه آثار الغنى ، وهو يسأل الناس أعلمه
تحريمها على المستغنى عنها ...

وإذا تعرض للمسألة ذو جلد وقوة على العمل زجره ،
وامره أن يتعرض للاعتراف بعمله ، فان أقام على المسألة عززه
حتى يقلع عنها ... « (١١) » .

٣ - مراقبة المرافق العامة :

لوالى الحسبة حق مراقبة المرافق العامة للدولة ،
فيعمل على صيانتها وتوفير المال اللازم لها من بيت المال ،
والا ألزم القادرين بالانفاق عليها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام المناوردي :
« فالبلد الذى تعطل شربه أو استهدم سوره ، أم كان يطرقه
بنو السبيل من ذوى الحاجات ، فكفوا عن معونتهم .
فان كان فى بيت المال مال ، لم يتوجه عليهم فيه ضرر ،
أمر بإصلاح شربهم وبناء سورهم ، وبمعونة بنى السبيل
فى الاجتياز بهم ، لأنها حقوق تلزم بيت المال دونهم ،
وكذلك لو استهدمت مساجدهم وجوامعهم .

فأما اذا أعوز بيت المال ، كان الأمر ببناء سورهم
وإصلاح شربهم وعمارة مساجدهم وجوامعهم ومراعاة بنى السبيل
فيهم متوجها الى كافة ذوى المكنة منهم ، ولا يتعين أحدهم
فى الأمر به .

وان شرع ذوو المكنة فى عملهم وفى مراعاة بنى السبيل ،
ويأشروا القيام به ، سقط عن المحتسب حق الأمر به ، ولم
يلزمهم الاستئذان فى مراعاة بنى السبيل ، ولا فى بناء ما كان

مهدوما . « (١٢) .

وهكذا نرى ان الامام الماوردى ، جعل من اختصاصات والى الحسبة فى هذا الاختصاص ، جمع المال فى حالتين : -

الأولى : جمعها من أجل الانفاق على صيانة المرافق العامة التى لا غنى للناس عنها ، وذلك اذا لم يكن فى بيت المال ما يفي بهذا الغرض .

الثانية : جمعها من أجل اعانة بنى السبيل ، وذلك اذا لم يكن فى بيت المال ما يكتفى لهذا الغرض .

وصفوة القول : فان نظام الحسبة ، هو أحد نظم المراقبة المالية للدولة ، له استقلاله فى مباشرة أعماله الرقابية عن بقية أجهزة الدولة ، لأنه أقره الى الرقابة على المجتمع بأكمله منها الى الرقابة على الولاة والعمال وأصحاب السلطان .

فهو يحمى المجتمع ماديا وأدبيا وأخلاقيا ، حماية غير محدودة بحدود ولا مقيدة بقيود ، الا حدود الأمن وقيد الذوق .

وأهم سمات والى الحسبة فى مراقبته لمالية الدولة ، أن أن يحكم فيما لا يتوقف على دعوى من مدع ، لأن ما لا تتم مصلحة الأمة إلا به ، فيجب ألا يتوقف على مدع ومدعى عليه ، بل له أن يحكم فيه بالامارات والعلاقات الظاهرة والقرائن البينة .

هذا ولوالى الحسبة فى مراقبة مالية الدولة طريقتان :

الأولى : تقوم على المحبة والعدل ، دون القسوة والقوة ،

وذلك من أجل الرغبة فى الخير والنفور من الشر ، لىؤدى كل فرد ما يجب عليه طبقا لأحكام الشرع ، ووصولاً الى مجتمع التكافل الاجتماعى والرفاهية الاقتصادية .

الثانية : تقوم على القوة والحزم والعقاب ، عندما يضعف الوازع الدينى لدى بعض الافراد .

ولهذا فان مراقبة والى الحسبة لمالية الدولة من أهم طرق الكشف عن المتلاعبين العابثين بأموال الدولة ، وبمصالح الأمة .

ولذا نوصى أن يوجد والى الحسبة لمراقبة مالية الدولة ، ويكون بمثابة رقيب تقوم مراقبته على الدقة ، والحزم والعقاب لكل من تسول له نفسه فى العبث بأموال ومقدرات المصالح العامة للدولة ، خاصة وأننا اليوم فقدنا المراقبة الذاتية ، بفقدان الوازع الدينى .

* * *

« تعقيب »

« حول المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى »

ان المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ، بأنواعها المختلفة وأساليبها المتباينة ، كان لها الكبر الأثر فى استتباب أحوال المسلمين بما يتفق والصالح العام .

فلقد بلغ حرص المسلمين على الالتزام بأن الفرد لا يأتى فعلا يشك فى صحته أو يرتاب فى حكمه ، ولا يخشى فى ذلك إلا الله سبحانه وتعالى الذى يعلم السر وما تخفى الصدور .

وقد تناول الفكر المالى الاسلامى أنواع المراقبة المالية من مراقبة ذاتية ، وشعبية ، وتنفيذية ، وأجهزة إدارية (ديوان المظالم وولاية الحسبة) متخصصة فى المراقبة المالية ، وكشف البحث عن مجموعة من النتائج والملاحظات التى لها أهمية كبيرة بالنسبة لمراقبة مالية الدولة أهمها : -

- ان الفكر المالى الاسلامى ، عرف المراقبة المالية منذ نشأته ، وأحاط بكللياتها ومظاهرها فى شمول وفاعلية ، لم تصل إليها أنظمة المراقبة الوضعية القديمة أو المعاصرة .

وهو الأمر الذى ينفرد به ذاتية الفكر الاسلامى وجوانبه الروحانية السامية التى يمتد أثرها الى بنيان الفرد المسلم والمجتمع الاسلامى .

- ان المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى ، تتميز بالمرونة والقسرة على الاستجابة السريعة والملاءمة لكل ما قد يحدث من متغيرات فى مجال النظم المالية للدولة عبر التاريخ .

فهي قادرة على مواجهة جميع المتغيرات التي تطرأ على نظم الدولة المالية في كل عصر ومكان الى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

- ان فاعلية المراقبة المالية في الفكر المالى الاسلامى ، تحقق النتائج والأهداف المنشودة من وراء أعمالها ، لأنها تتميز بالقيم والاخلاقيات والسمو والروحانية وسيطرة الوازع الدينى .

بخلاف تدنى هذه الفاعلية فى الانظمة الوضعية المعاصرة ، لفقدان الرقابة الذاتية ، التى ينظر اليها الفكر المالى الاسلامى على أنها خط الدفاع الأول فى مواجهة الانحراف الادارى بشتى صوره ومظاهره .

- ينفرد الفكر المالى الاسلامى ، فى مراقبته لمالية الدولة ، بملامح ومعالم خاصة متكاملة ، ومتميزة عن سائر أنظمة المراقبة المالية المعاصرة .

سواء فيما يتعلق بأساسها أو بطبيعتها أو بوسائل تحريكها ، وبما يضيفه الفكر الاسلامى من ابعاد جوهرية فى تكريس الاحاطة والشمول والفاعلية فى نظم المراقبة المالية للدولة ، خاصة مراقبة الدواوين للولاء والعمال ورصد تصرفاتهم ، وتحريك الرقابة تجاه الاخطاء التى يرتكبونها فى أعمالهم ، ليكشف عن مدى الاصلية والعلمية ، التى لا يمكن أن تتوافر بطبيعة الحل لأنظمة المراقبة فى المفهوم المعاصر .

وصفوة القول : فان الباحث المحايد والمنصف ، لا يسعه ازاء هذه الحقائق ، سوى الاعتراف بأن المفهوم المعاصر فى تطبيقاته لمراقبة مالية الدولة مستمدة من المبادئ والأصول

- ١٨٥ -

العلمية التي قامت عليها تطبيقات المراقبة المالية في الفكر
الاسلامى .

واذا كان ذلك ينصرف فقط على مجال الرقابة الشعبية
والتنفيذية ، فإنه لا ينصرف الى المراقبة الذاتية التي فقدت
اهميتها فى الانظمة الوضعية المادية المعاصرة .

* * *

الفصل الثانى

« محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم »

تمهيد :

ان الهدف من مراقبة مالية الدولة فى الفكر المالى الاسلامى ، ينصب على سلامة استتخدام أموال الدولة فى الأغراض التى خصصت لها ، وعدم تعرضها للاهمال أو الاسراف أو السرقة أو الاختلاس .

وأن المنصرف منها قد تم وفق القوانين واللوائح السارية ، والنظم الموضوعة لهذا الغرض ، وأن الايرادات قد تم تحصيلها وفق الحقوق لمشروعة والقرارات والأوامر المعمول بها ، وأنها وردت الى بيت المال (الخزنة العامة) فى المواعيد المحددة بدون زيادة أو عجز .

وكانت الدواوين المتخصصة ، والتى تتمتع باستقلال ذاتى - مثل ديوان المظالم وولاية الحسبة وديوان الأزيمة - ودواوين الأموال الأخرى ، تقوم بمراجعة النفقات والايرادات ، من حيث صحة مستنداتها واستيفاء التوقعات والتأكد من صحتها بكافة طرق الاثبات .

كما كانت تتصفح سجلات الايرادات المختلفة ، للتأكد من سلامتها ومطابقتها للقوانين العادلة ، وعدم وجود نقص أو خلل بها .

وكان من اختصاص هذه الدواوين ، مراجعة حسابات العمال المتولين التحصيل والانفاق فى جميع أقاليم الدولة وولاياتها ، وذلك لحفظ حقوق الدولة ، وحقوق الرعية طبقاً

لاحكام الشريعة الاسلاميه والتعليمات - والاوامر الصادرة
من ولى الامر .

هذا فضلا عما كان يقوم به الرسول - ﷺ -
والخلفاء العادلون من رقابة ، للحرص على عدم التسيب
فى الانفاق العام وعلى ضبط تحصيل ايرادات الدولة كاملة ،
محاسبين اشد الحساب للقائمين بادارة مالية الدولة ، مع
توقيع العقوبات الرادعة للمخالفين والمنحرفين منهم ، حماية
للاموال الدولة من الضياع والهلاك .

وستتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

الاول : محاسبة القائمين على مالية الدولة .

الثانى : عقوبات المخالفين لمالية الدولة .

* * *

المبحث الأول

« محاسبة القائمين على مالية الدولة »

تهدف المحاسبة في الفكر المالي الاسلامي ، الى تنظيم محاسبة الحقوق والالتزامات والتوازن بينها ، وتسجيلها وتحرير المستندات الخاصة بها مهما كانت صغيرة ، من أجل احقاق الحقوق ، ورفع الكفاءات وترشيد القرارات ، تنفيذاً لأحكام الله تعالى من أوامره ونواهيه .

وتستلزم طبيعة المحاسبة ضرورة متابعة القائمين على مالية الدولة في أعمالهم ، ثم تقويمها على فترات زمنية معينة ، يمكن في نهاية كل منها تحديد مدى ما حققوه من عمل ، ومدى ما حققوه من نتائج ، ومدى مطابقة هذه النتائج بما هو مطلوب منهم ، وعلى هذا الأساس يمكن مكافأة من أحسن ، وعقاب من أساء .

وحتى تكون المحاسبة على أساس سليم ، ينبغي أن تحصي أعمال كل عامل ، وأن تسجل أعماله عليه ، ليتمكن الحكم عليه حكماً صحيحاً ، وكشف نواحي النبوغ والأمانة ، أو القصور والخيانة .

- محاسبة رسول الله - صلى الله عليه وسلم - للقائمين على مالية الدولة :

حدد رسول الله - ﷺ - سمات هامة في محاسبته للقائمين على مالية الدولة ، فشجع الأمانة منهم ، ووصفهم بأنهم من المتصدقين .

فعن أبي موسى الأشعري - رضى الله عنه - قال - قال رسول الله - ﷺ - : « أن الخازن المسلم الأمين الذى يعطى ما امر به كاملا موفرا طيبة نفسه ، حتى يدفعه الى الذى امر له به ، أحد المتصدقين » (١) .

وبالعكس ، فكل من قصر أو تسبب فى عنت المستحقين ، أو نقص شيئا من حقوقهم ، فانه يكون مأزورا ومعاقبا من الله تعالى .

فعن خولة الانصارية - رضى الله عنها - قالت سمعت النبى - ﷺ - يقول : « أن رجلا يتخوضون (أى يتصرفون) فى مال الله بغير حق ، فلهم النار يوم القيامة » (٢) .

وعن بريدة الأسلمى - رضى الله عنه - عن النبى - ﷺ - قال : « من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا ، فما أخذ بعد فهو غلول » (٣) .

وحين استعمل رسول الله - ﷺ - رجلا من بنى الأزد - يقال له : (ابن اللثبية) ، على صدقات بنى سليم ، فجاء الرجل الى رسول الله - ﷺ - يقول : هذا لكم ، وهذا أهدي الى .

فقام رسول الله - ﷺ - فحمد الله وأثنى عليه ، ثم قال : ما بال العامل نبعثه ، فيقول : هذا لكم وهذا أهدي الى ؟ أفلا جلس فى بيت أبيه وبيت أمه ، فينظر ، هل يهدى اليه

(١) انظر : المنتخب من السنة - المجلد الثانى - ص ١٠٠٠ - اصدار المجلس الأعلى للشئون الاسلامية - وزارة الاوقاف - جمهورية مصر العربية .

(٢) أخرجه البخارى ج ٥ ص ٢١٢ .

(٣) انظر : المنتخب من السنة - المجلد الثانى - ص ١٠٠٢ ، الأموال لابى عبيد ص ٣٧٧ وما بعدها ، والطبقات الكبرى / لابن سعد الواقدي ج ٧ ص ١٧٦ .

أم لا ؟ والذى نفس محمد بيده لا يأتى أحد منهم بشيء إلا جاء به على رقبته يوم القيامة ، ان كان بعيرا له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر (أى تصيح) ، ثم رفع يديه ، حتى رأينا عفرة أبطية ، ثم قال : « اللهم هل بلغت ، اللهم هل بلغت ؟ » (٤) .

- محاسبة الخلفاء - رضى الله عنهم - للقائمين على مالية الدولة :

وعلى نهج رسول الله - ﷺ - فى محاسبته للقائمين على مالية الدولة ، سار الخلفاء والأمراء والولاة فى محاسبة موظفى مالية الدولة .

فهذا أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - يضع نواة نظام محاسبة الولاة عندما قدم معاذ بن جبل أمير اليمن على المدينة ، بعد وفاة رسول الله - ﷺ - فقال له : ارفع حسابك ، فقال معاذ : احسابان ؟ حساب من الله ، وحساب منكم ؟ لا والله لا الى لكم عملا أبدا (٥) .

وهاهو عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يضع نظاما دقيقا لمحاسبة القائمين على مالية الدولة ، ويحدثنا التاريخ بالعديد من الحوادث التى حاسب فيها الولاة والعمال ، وكان بينهم أبو هريرة الصحابى الجليل عاملة على البحرين وعمرو بن العاص عاملة على مصر ، وخالد بن الوليد عاملة على الشام ، والنعيمان بن عدى عاملة على ميسان ، ونافع بن عمرو الخزاعى عاملة على مكة وغير هؤلاء من عمال الاقاليم (٦) ، حيث كان

-
- (٤) انظر : الاموال / لابی عبيد ص ٣٧٧ ، والخراج / لابی يوسف ص ٨٢ ، وصحيح البخارى ج ٩ ص ٣٦ ، وصحيح مسلم - ج ٤ ص ٤٩٧ .
- (٥) عيون الاخبار / لابن قتيبة الدينورى ج ١ ص ٦٠ .
- (٦) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١١٣ وما بعدها .

يقوم بإحصاء دقيق لثروة الولاية قبل توليهم لأعمالهم ، ثم يلزمهم بالمحاسبة عند الاعتزال .

وكان - رضى الله عنه - يقاسم عماله فيما زاد على أموالهم الخاصة عند توليهم شؤون مالية الدولة ، والتي لا يسمح رواتبهم وأعطياتهم بتكوينها في فترة توليهم أعمالهم ، كما كان يأمر عماله وولاته عند القدوم على المدينة ، بأن يدخلوا نهاراً ، ولا يدخلوا ليلاً ، كي لا يحجبون شيئاً من الأموال (٧) .

وهكذا استمر الخلفاء والولاة في محاسبة القائمين على مالية الدولة وأنشاء الدواوين المتخصصة في مراقبة السجلات المالية للدولة ، في ضوء القوانين العادلة ، من غير زيادة على الرعية ، أو نقص لحق بيت المال ، ولا يخرج من أموال الدولة إلا ما علم صحته ، مع لزوم رفع الحساب في كل وقت حين .

وحول اختلاف حكم المحاسبة ، باختلاف ما يقوم به العمال من أعمال ، يقول الامام الماوردي : « فإن كانوا من عمال الخراج ، لزمهم رفع الحساب ، ووجب على كاتب الديوان محاسبتهم على صحة ما رفعوه . »

وإن كانوا من عمال العشر ، لم يلزمهم - على مذهب الشافعي - رفع الحساب ، ولم يجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن العشر عنده صدقة ، لا يقف مصرفها على اجتثاث الولاية ، ولو تفرد أهلها بمصرفها أجزأت .

ويلزمهم على - مذهب أبي حنيفة - رفع الحساب ، ويجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن مصرف الخراج والعشر عنده مشترك .

(٧) تاريخ عمر بن الخطاب / لابن الجوزي ص ١٢٢ .

- وإذا حوسب من وجبت عليه محاسبته من العمال ، نظر .

فان لم يقع بين العامل وكاتب الديوان خلف ، كان
كاتب الديوان مصدقا فى بقايا الحساب .

فان استراب ولى الأمر ، كلفه احضار شواهد ، فبان
زالت الريبة عند سقط اليمين فيه ، وان لم تزل الريبة وأراد
ولى الأمر الاحلاف على ذلك أحلف العامل دون كاتب الديوان ،
لأن المطالبة متوجهة على العامل دون الكاتب .

- وان اختلفا (العامل وكاتب الديوان) فى الحساب نظر .

فان كان اختلافهما فى دخل ، فالقول فيه قول
العامل ، لأنه منكر .

وان كان اختلافهما فى خرج ، فالقول فيه قول الكاتب ،
لأنه منكر .

وان كان اختلافهما فى مساحة تمكن اعادتها ، أعتبرت
بعد الاختلاف وعمل على ما يخرج به صحيح الاعتبار .

وان لم يمكن اعادتها ، احلف عليها رب المال دون
الماسح . «(٨)» .

وهكذا نجد الامام الماوردى جعل من اختصاصات ديوان
المكاتبات - (السلطنة) - مراقبة السجلات المالية للدولة ،
للتأكد من أن عمال الدولة يقومون بتحصيل الإيرادات وتوريدها
لبيت المال ، واعطاء الحقوق الى أصحابها وفق القوانين العادلة،
والقواعد المعمول بها .

المبحث الثانى

العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة

يرى الفكر المالى الاسلامى ، أن المراقبة المالية للدولة ، لا تكون ذات فاعلية الا اذا صاحبها عقوبات وجزاءات كفيلة برده من تسول له نفسه ارتكاب مخالفات لمالية الدولة التى اسفرت عنها المراقبة والمحاسبة الدقيقة .

وفى الفكر الاسلامى ، توجد عقوبتان : عقوبة أخروية متروك أمرها لله عز وجل ، وعقوبة دنيوية يقوم ولى الأمر بتنفيذها وفق أحكام الشرع .

والجرائم التى نص عليها الشارع الحكيم وبين عقوبتها ، وهى ما تسمى (بالحدود والقصاص والديات) - كجريمة السرقة والزنا وشرب الخمر والقتل العمد وشبهه والقتل الخطأ والقذف وغير ذلك .

وهناك جرائم لم يرد بشأنها نص فى كتاب الله عز وجل ، ولا فى سنة رسول الله - ﷺ - لتولدها عن التقاليد والمعادن واختلاف الأزمنة وتعدد الأماكن ، وهى ما يطلق عليها عقوبة تعزيرية (أى التأديب) .

وحول هذه العقوبة التعزيرية يقول الامام الماوردى : والتعزير تأديب على ذنوب لم تشرع فيها الحدود ، ويختلف حكمه باختلاف حاله وحال فاعله .

فيوافق الحدود من وجه ، وهو أنه - تأديب استصلاح وزجر يختلف بحسب اختلاف الذنب .

(١٣ - الادارة المالية للدولة)

ويخالف الحدود من ثلاثة أوجه : -

أحدها : أن تأديب ذى الهيبة من أهل الصيانة ، أخف
من تأديب أهل البذاء والسفاهة ...

الثانى : أن الحد وإن لم يجز العفو عنه ، ولا الشفاعة
فيه ، فيجوز فى التعزير العفو عنه وتسوغ الشفاعة فيه .

الثالث : أن الحد وإن كان ما حدث عنه من التلف هدر ،
فإن التعزير يوجب ضمان ما حدث عنه من التلف ...» (١) .

وهذا النوع من العقوبات (التعزير) ، منه ما هو متصل
بالمخالفات المالية للدولة إيرادا واتفاقا ، ومنه ما هو متصل
بالمخالفات التى تمس أمن المجتمع واستقراره .

ولذا فقد أعطى الفكر الاسلامى ، للقاضى سلطة تقدير
الفعل المخالف للصالح العام . ومدى أثره على الأفراد
والمجتمع ، فله أن يقضى بالعقوبة التى تتناسب مع هذا الفعل
أو ذاك .

وحول هذا المعنى يقول : ابن تيمية : « المعاصى التى
ليس لها حد مقدر ولا كفارة ، كالذى يأكل مالا يحل ...

أو يخون أمانته ، كولاية أموال بيت المال ...

فهمؤلاء يعاقبون تعزيرا وتنكيلا وتأديبا ، بقدر ما يراه
الوالى على حسب كثرة الذنب فى الناس وقلته ..» (٢) .

(١) الاحكام السلطانية : ص ٢٣٧ ، ٢٣٨ .

(٢) السياسة الشرعية : ص ١١٩ ، ١٢٠ .

هذا وقد سلك الفكر المالى الاسلامى فى العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة ، طرقت شتى ، أهمها العقوبات التعزيرية التى تشمل الزجر بالكلام ثم الحبس أو النفى أو الضرب حسب نوع المخالفة (٣) .

ومنها أيضا العزل من الوظيفة ، ومصادرة الاموال المغصوبة لصالح بيت المال (الخزنة العامة) ، وأوردها لأصحابها من الأفراد ، أو مشاطرة الولاة أموالهم لصالح بيت المال ، الى غير ذلك من العقوبات التعزيرية .

عقوبة الممتنعين عن أداء إيرادات الدولة :

● وحول مانع الزكاة ، يقول أبو يوسف : « لا يحل لرجل يؤمن بالله واليوم الآخر ، منع الصدقة ، ولا اخراجها من ملكه الى ملك جماعة غيره ليفرقها بذلك ، فتبطل الصدقة عنها وبذلك يصير لكل واحد منهم من الأبل والبقر والغنم ما لا يجب فيه الصدقة ، ولا يحتال فى ابطال الصدقة بوجه ولا سبب .

بلغنا عن عبد الله بن مسعود - رضى الله عنه - انه قال : « ما مانع الزكاة بمسلم ، ومن لم يؤدها فلا صلاة له » .

وأبو بكر - رضى الله عنه - يقول : « لو منعونى عقالا مما أعطوه لرسول الله - ﷺ لجاهدتهم » وذلك حين منعوه الصدقة ورأى قتالهم . . . « (٤) » .

● وحول الممتنعين عن أداء الجزية ، يقول أبو يوسف : « لا يضرب أحد من أهل الذمة فى استيوائهم الجزية ، ولا يقاموا فى الشمس ولا غيرها . ولا يحمل عليهم فى ابدانهم شئ من

(٣) انظر : الاحكام السلطانية / للامام الماوردى : ص ٢٣٦ .

(٤) الخراج : ص ٨٠ .

المكاره ، ولكن يرفق بهم ويحبسون حتى يؤدوا ما عليهم ، ولا يخرجون من الحبس حتى تستوفى منهم الجزية ٠٠ « (٥) » .

● وبالنسبة لعقوبة المتنوعين عن أداء الخراج ، فإنهم يجبرون على أدائه ، لأنه حق لبيت المال ، فإذا أصروا على عدم الأداء أجلوا عن أرض الخراج .

● وبخصوص المتنوعين عن أداء العشور ، عند دخول الدولة ، صودر من بضائعهم ما يوازي قيمة العشور .

عقوبة الولاة المخالفين لمالية الدولة :

تتنوعت العقوبات والجزاءات في الفكر المالي الاسلامي ، للقائمين على مالية الدولة ، عند ارتكابهم جرائم تمس إيرادات أو نفقات الدولة . وأهمها : -

● عقوبة العزل من الوظيفة وأسبابها :

وحول هذه العقوبة ، يقول الامام الماوردي : « أن من عثر منه على شيء من هذا الباب (أخذ أموال الدولة بغير حق) - عزله واستبدل به ، بعد تبيين الحق من أمره ، من غير عجلة أو غلظة ، وعاقبه عقوبة تحتلها صورة حاله ومبلغ جنايته ، واسترد منه ما أخذ من ظلم ، وردّه على صاحبه ، فان مضى العدل على الظالم أبلغ وأشد من مضى الجور على المظلوم » (٦) ٠٠٠

وحول أسباب العزل من الوظيفة التي يتولاها القائمون على مالية الدولة بسبب الخيانة ، يقول الامام الماوردي : « أن يكون سببه خيانة ظهرت منه ، فالعزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة

(٥) الخراج : ص ١٢٣ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ١٨٩ ، ١٩٠ .

والمقابلة عليها بالزواج المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ،
فقد قيل : (من يخن يهن) « (٧) •

● عقوبة رد الأموال المغصوبة :

وحول رد الأموال المغصوبة بغير حق ، يشير الامام الماوردى الى
استخراجها منهم وتغزيرهم على ذلك تاديبا لهم ، وذلك بعد اقامة
الحجة عليهم ، فيقول : « فان ظهر منهم على مال قد احتجوه ،
وحق قد خانوه طالبهم به (الامام) مطالبة المدين المنصف ، واستوفاه
منهم استيفاء المحق المسعف ، بعد اقامة حججه ، واظهار شواهد •
ولا يستغنى بالقدرة على اظهار الحجة ، ليكون معذورا وهم
مذمومين ، ومنصفا وهم خائنين •
فاذا استوفى حقه ، واسترجع ماله ، كان من وراء تأديبهم
تقويما لهم واستصلاحا لغيرهم •

وعلى حسب اقدارهم يكون التقويم ... « (٨) •

● عقوبة شطر أموال الولاية عند زيادتها بدون وجه حق :

أقر الفكر المالى الاسلامى عقوبة التعزير بالمال ، فأمر بمصادرة
أو مشاطرة أموال الولاية التى حصلوا عليها أثناء توليهم لوظائفهم
بدون وجه حق •

فقد كان عمر رضى الله عنه - يكتب أموال عماله اذا ولاهم ،
ثم يقاسمهم مازاد على ذلك ، وربما أخذه منهم •

وقد روى أن عمر - رضى الله عنه - مر ببناء يبني بحجارة
وجص فقال : لمن هذا ؟ فذكروا عاملا له على البحرين ، فقال : أبت

(٧) قوانين الوزارة : ص ١١٩ •

(٨) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٤٥ •

الدرهم إلا أن تخرج أعناقها ، وشاطره ماله (٩) .

وممن شاطرهم عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - أموالهم ، من عماله وولاته ، فاتح مصر وعامله عليها عمرو بن العاص ، وفاتح الشام وعامله عليها خالد بن الوليد ، وفاتح العراق وعامله على الكوفة سعد بن أبى وقاص وهؤلاء الثلاثة ممن يفتخر بهم الاسلام .

وممن شاطرهم عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - أيضا - النعمان بن عدى عامله على ميسان ، ونافع بن عمرو الخزاعى عامله على مكة ، ويعلى بن مثنى عامله على اليمن ، والصحابى الجليل أبو هريرة عامله على البحرين (١٠) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، قد وضع أنواعا من العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة ، منها العزل من الوظيفة ، ومصادر الأموال المأخوذة بغير حق لصالح بيت المال ، ومشاطر أموال الولاية عند زيادتها أثناء العمل دون وجه حق ، ورد الأموال المغصوبة لأصحابها ، سواء فى ذلك لبيت المال ، أو لأربابها .

ولنا أن نتساءل ؟ ماذا يكون الحال لو طبقت دول العالم اليوم هذا النظام ؟ .

والى أى حد يصل بنا الى الهدف المنشود . ؟ فلا يؤخذ المال إلا من حقه ، ولا ينفق إلا فى حقه ، ويمنع من الباطل . ؟

وإذا كان الفكر الوضعى ، وما يوقعه من عقوبات - كالانذار أو تأجيل موعد استحقاق العلاوة ، أو الحرمان من العلاوة ، أو الخصم

(٩) أنظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢

نقلا من كتاب عيون الاخبار / لابن قتيبة .

(١٠) أنظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢ ،

١٢٣ ، نقلا من كتاب طبقات ابن سعد .

من الراتب لمدة لا تتجاوز شهرين ، أو الوقف بدون مرتب مدة لا تتجاوز بضعة أشهر ، أو خفض المرتب ، أو خفض الدرجة ، وأخيرا ونادرا العزل من الوظيفة .

فإن الفكر المالى الاسلامى ، عزل من الوظيفة ، وقاسم شطر مال الولاية ومصادرته فى بعض الأحوال لصالح بيت مال المسلمين ، فضلا عن ذلك رد الأموال المغصوبة لأصحابها ، سواء فى ذلك الدولة أو أرباب الأموال .

ولكن شتان ، فلو أننا عزلنا وقاسمنا ومصادرنا ورددنا الأموال المغصوبة لأصحابها ، لكان الحال غير الحال .. !!

تَعْقِيبُ

(حول محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم)

هكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، أمر الحكام بمتابعة الولاية ومراقبتهم فى أعمالهم ، والكشف عن أحوالهم ، ومحاسبتهم على تصرفاتهم ، وتوقيع العقوبات والجزاءات لكل من تسول له نفسه بأخذ أموال الدولة بدون وجه حق .

فقد كان - ﷺ - يستوفى الحساب على العمال ويحاسبهم على الإيرادات والمصروفات ، ويمنع الهدايا التى تقدم للولاية ويصادرهما ، ليردها الى أهلها ان علمهم ، والاّ أبقاها فى بيت المال لاستخدامها فى دفع الغوائل عن المسلمين وفى الجهاد فى سبيل الله (١) .

وقد اخطأ الخلفاء والحكام من بعده - ﷺ - عدة وسائل واجراءات تستهدف الحساب مع الولاية والعمال ، فكانوا اذا استعملوا عاملا ، أحصى ماله عنه تعيينه ويقاسموه أمواله التى جمعها لنفسه ، اذا تبين أن راتبه لا يسمح بتوفيرها ويردونها الى أصحابها ، والاّ وضعت فى بيت مال المسلمين ، ومع توقيع العقوبات الرادعة ، للحفاظ على مالية الدولة .

وهكذا استمر حكام الدولة ، ومعاونوهم من الرؤساء الإداريين الماليين بدأومة النظر فى تصرفات وأعمال مرؤوسيههم ، ويقومون بتعديلها أو الغائها اذا ما خالفت أحكام الشرع ، أو تنافت مع مبادئ العدالة والحق ، وذلك من تلقاء أنفسهم بدون توقف على تظلم من أحد ، مما يدل على أن هذا النظام فريد فى تاريخ البشرية ، لم يسبق له مثيل من النظم الوضعية .

(١) انظر : ولاية المظالم / الشيخ محمد أبو زهرة ص ٣٥٩ ، ٣٦٠ بحث

مقدمة الى الحلقة الدراسية الاولى للقانون والعلوم السياسية - مصر عام ١٩٦١م .

خاتمة

وبعد فتلک هی الادارة المالية للدولة . فی الفكر المالى الإسلامى ،
عرضناها من خلال ثلاثة أبواب حاولنا فی :

أولها : بیان سياسة وطرق وشروط تعيين القائمين على ادارة
مالية الدولة . واختصاصاتهم نحو الإيرادات والنفقات العامة .

وفى الثانى : وقفنا على حقوق والتزامات الخزنة العامة
للدولة .

وفى الثالث : تناولنا أنواع مراقبة الدولة من ذاتية وشعبية
وتنفيذية وأجهزة ادارية ، وكيفية محاسبة القائمين على مالية الدولة
وتوقيع العقوبات على المخالفين منهم .

وقد كشفت الدراسة عن مجموعة من النتائج لها أهمية بالنسبة
لممارسة ادارة مالية الدولة ، يمكن الإشارة إليها بإيجاز :

● ترسيخ الأصول العلمية لادارة مالية الدولة ، على أساس من
الایمان والعلم والنوعى . وربط هذه الادارة بالعقيدة لضمان
سلامة وفاعلية التطبيق . وهذا أمر تفتقر إليه نظريات الادارة
فى عالمنا المعاصر . الذى انعدمت فيه الرقابة الذاتية النابعة من
العقيدة الراسخة . وبهذا فان الفكر الإسلامى لادارة مالية الدولة
فكر متكامل عملى . صالح للتطبيق فى كل زمان ومكان .

● تتميز ادارة مالية الدولة فى الفكر الإسلامى بالمرونة والقدره
والاستجابة السريعة للملائمة لكل ما قد يحدث من تغيرات فى
مجال الادارة المالية المتجددة عبر تاريخ الحضارة الإسلامية .
وسیظل هذا التنظيم مع المرونة التى تتوافر له ، واستمرار

- ٢٠٢ -

الاجتهاد والاستنباط . والاتصال بين الفكر والتطبيق قادرا على مواجهة كافة المتغيرات التي تطرأ على أوضاع الادارة المالية فى كل العصور . الى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

● ان فاعلية الادارة المالية فى تحقيق النتائج والاهداف المنشودة من وراء أعمالها . تتوقف على طبيعة القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع الذى يجرى أعمالها فيه . فتزداد هذه الفاعلية كلما تميزت القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع بالسمو الروحى والوازع الدينى ، وتقلص هذه الفاعلية كلما تدنت القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع ، أو اتسمت بالتردى الى مهاوى المادية .

ولعل خير دليل على ذلك هو ما تعانيه الآن تلك الأنظمة الوضعية المادية المعاصرة .

● حرص الفكر المالى الاسلامى كل الحرص على اختيار العاملين فى مجال الادارة المالية للدولة مع توجيههم وتحصينهم وتوفير الحياة الكريمة لهم بفرض العطاء المناسب لظروفهم مشترطا فى اختيارهم كفايات أهمها : -

- الكفاية الاخلاقية : -

التي تتوفر بالأمانة والعدل والدين والاخلاص والمصالح والعفة .

- الكفاية العلمية : -

التي تتم بالدراسة والدراية التامة لما تتطلبه الادارة المالية للدولة ، من الامور المالية والقدرات الشخصية نحو التصرفات بذكاء وفطنة أثناء العمل .

- الكفاية المحاسبية : -

التي تتوفر بمعرفة تقديرات الموارد المالية للدولة وكيفية تقدير استخداماتها .

١- الكفاية الادارية :-

وهى الخبرة بالاساليب الادارية المختلفة والمتطورة بتطور الظروف والملايسات .

ان الباحث المتعمق لتطبيقات الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى والوقوف على خطته فى معالجته لكافة الامور الرئيسية لها . سواء بالنسبة لمعالجته للمراقبة الذاتية كخط دفاع اول . او ضد الانحراف الادارى بشتى صورته وأشكاله ومظاهره ، او سواء بالنسبة لمعالجته للمراقبة التنفيذية من خلال الخطة المحكمة الحلقات لتحقيق الاهداف المنشودة من وراء أعمالها بدءا من القواعد التى وضعها لاختيار العمال . مروراً بقواعد الاشراف عليهم ، وارشادهم وتوجيههم فى أعمالهم ، وانتهاء بقواعد مراقبتهم ومحاسبتهم ، او سواء بالنسبة لمعالجته لعمل مراقبة الأجهزة الادارية (الدواوين) المتخصصة فى المراقبة المالية وعملها فى مراقبة الولاية والعمال ورصد تصرفاتهم ، واخطائهم التى يرتكبونها أثناء عملهم .

يكشف بنفسه عن مدى الاصلية الفكرية والعلمية التى توافرت فى تنظيم الادارة المالية فى الفكر الاسلامى . والتى لا تقل بحال عما يتوافر لتطبيقات هذه الادارة فى المفهوم المعاصر ، ان لم يكن يزيد - وهذا بالتأكيد - لأن الفكر الاسلامى . هو جزء من التشريع الذى وضعه الحق تبارك وتعالى :-

« قد جاءكم من الله نور وكتاب مبين . يهدى به الله من اتبع رضوانه سبل السلام ويخرجهم من الظلمات الى النور باذنه ويهديهم الى صراط مستقيم » (١) .

وبهذا فانى اقدم هذا الكتاب الى كافة المهتمين بالفكر الاسلامى عامة ، والى المهتمين بالادارة المالية للدولة فى شتى شعوب العالم وحكوماته الحاضرة . لتراجع موقفها من سياساتها ونظمها وقوانينها

- ٢٠٤ -

المالية فى ضوء أحكام الشريعة الإسلامية ولتكون عوناً لها على إزالة التناقض القائم فى نظمها المالية .

والله أسأل أن يكون عملى هذا خالصاً لوجهه الكريم . وأن يوفق ولاية الأمر فى العالم الإسلامى للاستعانة بالفكر الإسلامى فى كافة مجالات الحياة خاصة المالية والاقتصادية ، وتلك خطوة على الطريق الصحيح للتنمية ، والتغليب على جميع مشاكلنا . وليكن شعارنا دائماً العمل بقوله تعالى : -

« وأن هذا صراطى مستقيماً فاتبعوه ولا تتبعوا السبل فتفرق بكم عن سبيله ذلكم وصاكم به لعلكم تتقون » (١) .

والله من وراء القصد ٥

المؤلف

أبو أحمد شوقى بن عبده بن البسطويسى بن السامى

فى ١ شوال سنة ١٤١١ هـ
١٦ أبريل ١٩٩١ م

القاهرة / مدينة نصر

« فهرست أهم مراجع الكتاب »

أولا : - القرآن الكريم وتفسيره :

- القرآن الكريم :
- أحكام القرآن :
- (الجصاص) أبو بكر أحمد بن علي الرازي الجصاص
ت (٣٧٠) هـ .
- النكت والعيون (تفسير الماوردي) :
(الماوردي) أبو الحسن علي بن حبيب الماوردي البصري
ت (٤٥٠) هـ .
- جامع البيان عن تأويل آي القرآن :
(الطبري) أبو جعفر محمد بن جرير بن زيد الطبري
ت (٣١٠) هـ .

ثانيا : - الحديث النبوي وشروحه :

- الترغيب والترهيب :
- (المنذرى) زكى الدين عبد العظيم بن عبد القوى المنذرى
ت (٦٥٦) هـ .
- الطبقات الكبرى :
- (لابن سعد) محمد بن سعيد بن منيع الهامشي ت (٢٣٠) هـ .

(*) تم اعداد هذا الكتاب بين كل من دولة الكويت وجمهورية مصر العربية الامر الذى أدى الى اختلاف طبعاات المراجع لذا أغفلت ذكر جهسة وتاريخ النشر مكتفيا بالاشارة الى كل ما رجعت اليه بالهامش . الله الموفق .

- ٢٠٦ -

- المستدرك على الصحيحين :

(النيسابورى) أبو عبد الله محمد بن عبد الله المعروف بالحاكم
النيسابورى . ت (٤٥٨) هـ .

- المنتخب من السنة :

إصدار المجلس الأعلى للشئون الإسلامية وزارة الأوقاف جمهورية
مصر العربية ط القاهرة ١٣٨٤ هـ - ١٩٦٤ م .

- سنن أبى داود :

(المسجستانى) سليمان بن الأشعث بن إسحاق الأزدي
المسجستانى ت (٢٥٧) هـ .

- صحيح البخارى :

(البخارى) أبو عبد الله محمد بن إسماعيل البخارى
ت (٢٥٦) هـ .

- صحيح مسلم :

(النيسابورى) للحافظ أبى الحسين مسلم بن الحجاج القشيري
النيسابورى (٢٦١) هـ .

- فتح البارى بشرح صحيح البخارى :

(العسقلانى) الحافظ أحمد بن حجر العسقلانى ت (٨٥٢) هـ .

- نيل الأوطار . شرح منتقى الأخبار :

(الشوكانى) محمد بن على بن محمد بن عبد الله الشوكانى
ت (١٢٥٠) هـ .

ثالثا : - كتب الفقه المذهبى :

(١) الفقه الحنفى :

- حاشية ربه المختار على الدر المختار : شرح تنوير الأيصار :

(ابن عابدين) محمد أمين الشهير بابن عابدين ت (١٢٥٢) هـ .

(ب) الفقه المالكي :

- حاشية الدسوقي على الشرح الكبير :

(الدسوقي) محمد عرفة الدسوقي ت (١٢٣٠) هـ .

(ج) الفقه الشافعي :

- الاقناع في الفقه الشافعي :

(الماوردي) أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي

البصري . ت (٤٥٠) هـ .

- المجموع :

(النووي) محي الدين أبو زكريا يحيى بن شرف النووي

ت (٦٧٦) هـ .

(د) الفقه الحنبلي :

- المغنسي :

(ابن قدامة) أبو محمد عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة

ت (٦٢٠) هـ .

رابعاً : - كتب السياسة الشرعية :

- الأحكام السلطانية :

(الماوردي) الامام أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري

البغدادي الماوردي ت (٤٥٠) هـ .

- الأحكام السلطانية :

(الفراء) أبو يعلى محمد بن الحسن الفراء الحنبلي

ت (٤٥٨) هـ .

- الحسبة في الاسلام :

(ابن تيمية) أحمد بن عبد الحليم بن تيمية ت (٧٢٨) هـ .

- ٢٠٨ -

- السياسة الشرعية في اصلاح الراعى والرعية :
(ابن تيمية) أحمد بن عبد الحلیم بن تيمية ت (٧٢٨) هـ .
- الطرق الحكيمة في السياسة الشرعية :
(ابن القيم الجوزية) أبو عبد الله محمد بن أبي بكر الزرعى المعروف بابن القيم الجوزية . ت (٧٥١) هـ .
- الوزراء والكتاب :
(الجهشيارى) أبو عبد الله محمد بن عیدوس بن عبد الله الكوفى - المعروف - بالجهشيارى ت (٣٣١) هـ .
- تسهيل النظر وتعجيل الظفر :
(الماوردى) الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى ت (٤٥٠) هـ .
- قوانين الوزارة :
(الماوردى) الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى ت (٤٥٠) هـ .
- نهاية الرتبة فى طلب الحسبة :
(الشيرازى) عبد الرحمن بن نصر بن عبد الله الشيرازى ت (٢٥٩) هـ .

خامسا : - كتب الفقه المالى والاقتصاد الاسلامى :

- الاستخراج الاحكام الخارج :
(ابن رجب) أبو الفرج عبد الرحمن بن أحمد بن رجب الحنبلى ت (٧٩٥) هـ .
- الاموال :
(ابن سلام) أبو عبيد القاسم بن سلام ت (٢٢٤١) هـ .
- الاموال :
(زنجويه) الحميد بن زنجويه ت (٢٥١) هـ .

- ٢٠٩ -

- **الخـراج :**
(ابن يعقوب) القاضى أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم الكوفى
ت (١٨٢) هـ .

- **الخـراج :**
(القرشى) يحيى بن آدم بن سليمان القرشى ت (٢٠٣) هـ .

- **الخـراج وصناعة الكتابة :**
(زياد) قدامة بن جعفر بن قدامة بن زياد ت (٣٢٩) هـ .

- **مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام :**
(السامى) دكتور شوقى عبده السامى ط القاهرة ١٤٠٣ هـ
- ١٩٨٣ م .

سادسا : - كتب التراجم :

- **عيون الاخبار :**
(ابن قتيبة) أبو محمد عبد الله بن مسلم بن قتيبة الدينورى
ت (٢٧٦) هـ .

سابعا : - كتب التاريخ والسير والحضارة الاسلامية :

- **الاسلام والحضارة العربية :**
(كرد) محمد كرد على / لجنة التأليف والترجمة والنشر ١٩٦٨ م

- **التراتب الادارى / المسمى بنظام الحكومة النبوية :**
(الكتانى) الشيخ عبد الحى الكتانى ت (٧٨٨) هـ .

- **الكامل فى التاريخ :**
(ابن الاثير) أبو الحسن على بن محمد بن الكريم الشيبانى
الجزرى المعروف بابن الاثير ت (٦٣٠) هـ .
(١٤ - الادارة المالية للدولة)

- ٢١٠ -

- المواعظ والاعتبار فى ذكر الخطط والآثار / المعروف بالخطط
المقرية :

(المقرى) تقى الدين أحمد بن على / المعروف بالمقرى
ت (٨٤٥) هـ .

- تاريخ الأمم والملوك :

(الطبرى) أبو جعفر بن جرير الطبرى ت (٣١٠) هـ .

- فتوح البلدان :

(البلاذرى) أحمد بن يحيى جابر المعروف بالبلاذرى
ت (٣٢٩) هـ .

ثامنا : - كتب فى الدراسات الاسلامية العامة :

- احياء علوم الدين :

(الغزالى) أبو حامد زين محمد بن محمد بن أحمد - المعروف
- بالغزالى الطوسى ت (٥٠٥) هـ .

- أدب الدنيا والدين :

(الماوردى) أبو الحسن على بن محمد بن حبيب الماوردى
البصرى ت (٤٥٠) هـ .

- الادارة فى صدر الاسلام :

(خميس) دكتور محمد عبد المنعم خميس ط. القاهرة ١٩٧٤ .

- المدخل لدراسة الفقه الاسلامى :

(الساهى) دكتور شوقى عبده الساهى ط. القاهرة ١٩٨٩ م .

- المقدمة :

(ابن خلدون) عبد الرحمن أبو زيد ولى الدين بن خلدون
ت (٨٠٨) هـ .

- ٢١١ -

- تخريج الدلالات السمعية :
(الخزاعي) أبو الحسن علي بن محمد المعروف بالخزاعي
التمساني ت (٧٨٩) هـ .

- صبح الأعشى فى صناعة الانشا :
(القلقشندى) أحمد بن علي القلقشندى ت (٨٢١) هـ .

تاسعا : - كتب فى المعاجم اللغوية :

- القاموس المحيط :
(الفيروزابادى) مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب
الفيروزابادى ت (٨١٧) هـ .

- المصباح المنير :
(الفيومى) أحمد بن محمد على المقرئ الفيومى ت (٧٠٠) هـ .

- لسان العرب :
(ابن منظور) أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم -
المعروف - بابن منظور الأنصارى ت (٧١١) هـ .

- مختار الصحاح :
(الرازى) محمد بن أبى بكر بن عبد القادر الرازى
المطبعة الاميرية (١٣٧٠ هـ - ١٩٥٠ م) .

* * *

« فهرست موضوعات الكتاب »

الموضوع	الصفحة
- مقدمة الكتاب	٥
- مدخل :	٨
مفهوم الفكر الاسلامى للادارة المالية للدولة	
- دراسة تمهيدية :	١٧
حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى	
الباب الأول	
القائمون على ادارة مالية الدولة	
فى الفكر الاسلامى	
٣٧ - ٧٧	
- الفصل الأول :	٣٩
سياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة	
- المبحث الأول :	٤٢
طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة	
- المبحث الثانى :	٥٢
شروط القائمين على ادارة مالية الدولة	
- الفصل الثانى :	٦٤
اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة	

الموضوع	الصفحة
- المبحث الأول :	٦٧
اختصاصات القائمين على إيرادات الدولة	
- المبحث الثانى :	٧٣
اختصاصات القائمين على نفقات الدولة	
- تعقيب :	٧٦
حول القائمين على ادارة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى	
الباب الثانى	
حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة فى الفكر الاسلامى	
٧٩ - ١٣٨	
- تمهيد :	٧٩
حول مفهوم - بيت المال - الخزانة العامة للدولة	
- الفصل الاول :	٨٨
حقوق والتزامات خزانة أموال الزكاة (موازنة مستقلة)	
- المبحث الأول :	٩٠
حقوق خزانة أموال الزكاة	
- المبحث الثانى :	٩٧
التزامات خزانة أموال الزكاة	

الموضوع	الصفحة
- تعقيب :	١٠٢
حول حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة	
- الفصل الثانى :	١٠٣
حقوق والتزامات خزانة الاموال العامة للدولة (الموازنة العامة)	
المبحث الاول :	١٠٥
حقوق خزانة الاموال العامة للدولة	
المبحث الثانى :	١٢١
التزامات خزانة الاموال العامة للدولة	
- المطلب الاول :	١٢٢
الالتزامات الخاصة بالانفاق العام	
- المطلب الثانى :	١٢٩
التزامات خاصة بوظائف الخزانة العامة	
- تعقيب :	١٣٧
حول حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة	
الباب الثالث	
مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى	
١٣٩ - ٢٠٠	

الموضوع	الصفحة
- تقديم :-	١٣٩
مفهوم المراقبة المالية للدولة وتطورها في الفكر الاسلامي	
- الفصل الأول :-	١٤٩
أنواع المراقبة المالية في الفكر الاسلامي	
- المبحث الأول :	١٥٠
المراقبة الذاتية لمالية الدولة	
- المبحث الثاني :	١٥٤
المراقبة الشعبية لمالية الدولة	
- المبحث الثالث :	١٦٢
المراقبة التنفيذية لمالية الدولة	
- المطلب الأول :	١٦٣
سلطة رئيس الوزراء في مراقبة مالية الدولة	
- المطلب الثاني :	١٦٨
سلطة الوزراء في مراقبة مالية الدولة	
- المبحث الرابع :	١٧٠
سلطة مراقبة الدواوين لمالية الدولة	

الموضوع	الصفحة
- المطالب الأول :	١٧١
مراقبة ديوان المظالم لمالية الدولة	
- المطالب الثانى :	١٧٨
اختصاصات ولاية الحسبة فى مراقبة مالية الدولة	
- تعقيب :	١٨٣
حول المراقبة المالية للسولة فى الفكر الاسلامى	
- الفصل الثانى :	١٨٦
محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم	
- المبحث الأول :	١٨٨
محاسبة القائمين على مالية الدولة	
- المبحث الثانى :	١٩٣
العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة	
- تعقيب :	
حول محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم	
- خاتمة :	٢٠١
- فهرست أهم مراجع الكتاب	٢٠٥
- فهرست موضوعات الكتاب	٢١٣

« كتب للمؤلف »

- عدالة الاسلام فى أحكام المواريت ط عام ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ م .
- المال وطرق استثماره فى الاسلام ط أولى عام ١٠٤١ هـ - ١٩٨١ م .
- مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام ط عام ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م .
- نظم للدولة الاسلامية ط عام ١٤٠٤ هـ - ١٩٨٤ م .
(فى شئون الحكم والقضاء والمال والعلاقات الدولية) .
- المال وطرق استثماره فى الاسلام ط ثانية عام ١٤٠٥ هـ - ١٩٨٥ م .
- موسوعة أحكام المواريت ط عام ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م .
- المدخل لدراسة الفقه الاسلامى ط عام ١٤١٠ - ١٩٨٩ م .
- الفكر الاسلامى - و - القضايا الطبية المعاصرة - عام ١٤١١ هـ - ١٩٩٠ م .
- الفكر الاسلامى - و - الادارة المالية للدولة - ط عام ١٤١١ هـ - ١٩٩١ م .
- المالية العامة فى الاسلام تحت الطبع .

* * *

تطلب هذه الكتب من :

مكتبة النهضة المصرية - ٩ شارع عدلى ت : ٣٩١٠٩٩٤ القاهرة

ومن المؤلف بعنوان :

مدينة نصر - ٨١ شارع على أمين شقة ١٠١ ت : ٢٦٠٨٩٤٠ القاهرة

«تَنْـ_____ويه»

(مسموح بترجمة هذا الكتاب الى أى لغة أخرى)

وذلك بعد موافقة المؤلف على الترجمة واعتمادها من جانبه

رقم الايداع بدار الكتب ٤٥٤١ لسنة ١٩٩١

الترقيم الدولى : 6 — 1580 — 00 — 977 I.S.B.N.

مطبعة

ابناء وهبه حسان

٢٤١ (١) شارع الجيش - القاهرة

ت : ٩٢٥٥٤٠

هذا الكتاب

• اشتمل على شرح مفهوم الفكر الإسلامي، لإدارة المالية للدولة بوظائفها المختلفة، المتعلقة بالتخطيط والتنظيم المالي، ثم التنفيذ والإشراف والمتابعة والمراقبة لمالية الدولة.

• تناول سياسة الفكر المالي الإسلامي، في اختياره للقائمين على إدارة مالية الدولة، واختصاصاتهم المالية والإدارية، مراعيًا الالتزام بالأمانة والكفاءة عند التعيين.

• أوضح حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة، في الفكر الإسلامي مبينًا كيف أقام نظامه المالي على قاعدة التخصيص، لتحقيق مصالح الأفراد والجماعات والحكومات.

• أظهر ما وصل إليه الفكر المالي الإسلامي، في كيفية مراقبة الموازنة العامة للدولة، مؤكدًا الدور الفعال لأجهزة المراقبة في ضبط الإيرادات والنفقات، ومحاسبة ومعاونة المحرفين.

• هذا الكتاب رسم منهج الفكر الإسلامي، في ترسيخ الأصول العملية لإدارة مالية الدولة، وربطها بالعقيدة الإسلامية، لضمان سلامة وفعالية التطبيق، بمرونة واستجابة.

والله الموفق



المؤلف في سطور

دكتور شوقي بن عبد الساجي

• من مواليد مدينة سنود / محافظة الغربية / جمهورية مصر العربية.

• دكتوراة في السياسة الشرعية / مرتبة الشرف الأولى / كلية الشريعة والقانون / جامعة الأزهر.

• شارك في العديد من النشاطات والمؤتمرات والندوات الفقهية والاقتصادية والتربوية / في الدول العربية والإسلامية.

• له عدة مؤلفات وأبحاث ودراسات في مجال العلوم الإسلامية

• درّس الفقه الإسلامي ونظم الدولة الإسلامية، في المعاهد الأزهرية ومعاهد إعداد المعلمين، وجامعة الأزهر، والجامعة الإسلامية بالسعودية، وجامعة أم القرى بمكة المكرمة، وجامعة الكويت، وكلية التربية الأساسية بدولة الكويت.

• شغل عددًا من المناصب - الإدارية والاستشارية والأكاديمية كان آخرها رئيس قسم التربية الإسلامية - في كلية التربية الأساسية - بالهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب - دولة الكويت.